



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Hochqualifizierte Arbeitskräfte im
Migrationsregime der EU:

eine Analyse der Blue-Card Richtlinie und
der nationalen Regelungen in
Österreich, Deutschland und Großbritannien“

Verfasserin

Sandra Berchtold

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Mag. Dr. Stefan Brocza

Danksagung

...Danke an meinen Betreuer Mag. Dr. Stefan Brocza – für die vielen Ratschläge und die Hilfsbereitschaft während des Verfassens meiner Diplomarbeit.

...Danke an meine ganze Familie – die mich in den letzten Jahren und vor allem in den letzten Monaten auf so vielfältige Art unterstützt und begleitet hat.

...Danke an meine Freundinnen und Freunde – für den unglaublich wichtigen Rückhalt und die Unterstützung in den letzten Monaten. Besonderen Dank an Anna und Valerian für ihre unendliche Geduld und ihr Verständnis in so vielen Situationen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	9
1.1. Forschungsinteresse und Relevanz des Themas	10
1.2. Forschungsfragen, Methode und Struktur der Arbeit	11
1.3. Begriffsbestimmungen	14
2. Theoretischer Rahmen: Migrationsregime	16
2.1. Der Regimebegriff	16
2.1.1. Grundlagen aus der Regimetheorie.....	16
2.1.2. Zugang zur Regimetheorie in der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung	17
2.2 Der Migrationsbegriff	18
2.3. Das Migrationsregime	20
2.3.1. Definitionen und Herangehensweisen	21
2.3.2. Kategorisierung von MigrantInnen im Migrationsregime	23
2.3.3. Die Entwicklung eines Migrationsregimes auf EU-Ebene	24
2.3.4. Alternativen zu/in einem Migrationsregime auf EU-Ebene	26
2.3.5. Internationalisierung/Globalisierung des Migrationsregimes.....	26
2.3.6. Exkurs: Zugang zum „Migrationsregime“ in der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung	27
2.4. Zwischenfazit.....	29
3. Etappen & Tragweite der Europäisierung der Migrationspolitik	31
3.1. Phase 1: 1965 – 1985	32
3.2. Phase 2: 1985 – 1993	33
3.3. Phase 3: 1993 – 1999	34
3.4. Phase 4: 1999 – 2007	35
3.4.1. Vertrag von Amsterdam	36
3.4.2. Rat von Tampere	37
3.4.3. Programm von Den Haag.....	38
3.4.4. Das Grünbuch zur Wirtschaftsmigration	39
3.4.4.1. Europäische Kommission	40
3.4.4.2. Europäisches Parlament.....	40
3.4.4.3. Mitgliedstaaten / Rat der EU.....	41
3.4.5. Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung	42
3.4.5.1. Reaktionen auf den Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung.....	43

3.5. Zwischenfazit.....	44
4. Vorschlag für die Blue-Card Richtlinie	46
4.1. Erklärungsmuster für das Zustandekommen der Blue-Card Richtlinie	47
4.2. Inhalte des Vorschlags für die Blue-Card Richtlinie.....	48
4.2.1. Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen.....	49
4.2.2 Kapitel 2: Zulassungsvoraussetzungen	50
4.2.3. Kapitel 3: EU Blue Card, Verfahren und Transparenz	51
4.2.4. Kapitel 4: Rechte	52
4.2.5. Kapitel 5: Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten	53
4.2.6. Kapitel 6: Schlussbestimmungen	54
4.3. Brain-Drain Problematik	54
4.4. Reaktionen verschiedener AkteurInnen auf den Vorschlag der Kommission	55
4.4.1. Europäisches Parlament	56
4.4.2. Mitgliedstaaten im Rat der EU.....	57
4.4.3. Ausschuss der Regionen und Wirtschafts- und Sozialausschuss	61
4.4.4. BUSINESSEUROPE und Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.....	62
4.4.5. Arbeitnehmerverbände	63
4.4.6. Reaktionen auf den Vorschlag der Blue-Card Richtlinie in wissenschaftlichen Diskursen .	64
4.5. Zwischenfazit.....	66
5. Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.....	68
5.1. Inhalte der Richtlinie	69
5.1.1. Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen.....	69
5.1.2. Kapitel 2: Zulassungsvoraussetzungen	70
5.1.3. Kapitel 3: Blaue Karte EU, Verfahren und Transparenz.....	71
5.1.4. Kapitel 4: Rechte	72
5.1.5. Kapitel 5: Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten	74
5.2. Kritik an den Inhalten der Richtlinie.....	74
5.2.1. Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen.....	74
5.2.2. Kapitel 2: Zulassungsvoraussetzungen	75
5.2.3. Kapitel 3: Blaue Karte EU, Verfahren und Transparenz.....	77
5.2.4. Kapitel 4: Rechte	77
5.3. Allgemeine Kritik an der Richtlinie in wissenschaftlichen Diskursen	77
5.4. Brain-Drain Problematik	81

5.5. Alternativen/Verbesserungsvorschläge für die Blue-Card Richtlinie	83
5.6. Zwischenfazit.....	85
6. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Regelungen zur Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten in Österreich, Deutschland und Großbritannien	87
6.1. Entwicklung der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Arbeitskräften nach Österreich ..	87
6.1.1. Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten	88
6.1.1.1. Die Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte.....	88
6.1.1.2. Die Rot-Weiß-Rot Karte plus	91
6.1.1.3 Die Einführung der Blauen Karte EU	91
6.1.2. Reaktionen auf die Umsetzung der Blue-Card Richtlinie und die Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte	93
6.1.3. Zwischenfazit	95
6.2. Entwicklung der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Arbeitskräften nach Deutschland	96
6.2.1. Entwicklungen zwischen 2000 bis 2012	96
6.2.2. Das Gesetz zur Arbeitsmigration 2012	98
6.2.3 Die Umsetzung der Blue-Card Richtlinie in Deutschland.....	99
6.2.3.1. Reaktionen auf die Umsetzung der Blue-Card Richtlinie in Deutschland	100
6.2.4. Zwischenfazit	103
6.3. Entwicklung der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Arbeitskräften nach Großbritannien	103
6.3.1. Wechsel vom Highly Skilled Migration Programme zum Points-Based System 2008	106
6.3.2. Veränderungen des Points-Based-System nach 2010.....	107
6.3.3. Zwischenfazit	110
6.4. Zwischenfazit: Regelungen zur Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten in Österreich, Deutschland und Großbritannien.....	112
7. Zusammenführung der Themen: Das Migrationsregime der Europäischen Union am Beispiel des Zustandekommens, der Inhalte und der Umsetzung der Blue-Card Richtlinie	117
8. Resümee und Schlussfolgerungen	122
9. Literaturverzeichnis:	125
10. Anhang.....	147
10.1. Zusammenfassung.....	147

10.2. Abstract.....	148
10.3. Curriculum Vitae.....	149

1. Einleitung

„So right now [migration] is a very, very important factor in the entire world economy. And the best way to cope with this is to manage it properly, so that you maximise the benefits and you get rid of some of the disadvantages.“ (McKinley 2004 nach Georgi 2012: 153f.)

In Anlehnung an dieses Zitat des früheren Generaldirektors der Internationalen Organisation für Migration, Brunson McKinley, werde ich mich in dieser Diplomarbeit mit einem Thema beschäftigen, welches in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten in der EU und ihren Mitgliedstaaten enorm an Relevanz gewonnen hat: die Frage, wie in Zeiten der Globalisierung und des weltweiten ‚Wettbewerbs um die besten Köpfe‘ die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten bestmöglich organisiert bzw. geregelt werden kann. Bei der Betrachtung der Entwicklung der Migrationspolitik der EU wird bereits offensichtlich, dass die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten mehr und mehr an Bedeutung und politischem Gewicht gewonnen hat. Zunehmend wurden Forderungen nach gemeinsamen Regelungen auf EU-Ebene laut, welche dann in einer am 25. Mai 2009 erlassenen Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung resultierten. Diese Richtlinie wurde im Juli 2011 bzw. August 2012 von Österreich und Deutschland parallel zu den nationalen Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte in die Gesetze übernommen. Großbritannien entschied sich für die Opt-out Variante und setzte die Richtlinie nicht um, sondern regelt die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten nur auf nationaler Ebene.

Diese breite Themenpalette, ausgehend von den Entwicklungen in der Migrationspolitik der EU, über den Vorschlag der Blue-Card Richtlinie bis zu deren endgültiger Fassung und der Umsetzung in nationales Recht bzw. der Existenz parallel zu den nationalen Bestimmungen werde ich in den Fokus meiner Diplomarbeit stellen. Ich werde die Entwicklung der Migrationspolitik der EU in Bezug auf Arbeitsmigration betrachten, um das Zustandekommen und die Inhalte der Blue-Card Richtlinie zu verstehen und deren Umsetzung bzw. die diesbezüglichen nationalen Regelungen in Österreich, Deutschland und Großbritannien miteinander zu vergleichen.

All diese Vorgänge und Entwicklungen werde ich unter dem Blickwinkel meines theoretischen Analyserahmens ‚Migrationsregime‘ analysieren.

1.1. Forschungsinteresse und Relevanz des Themas

Das Forschungsinteresse für die vorliegende Arbeit hat sich aus den während meines Studiums gesetzten Schwerpunkten Migration und europäische Politik ergeben. Dabei bin ich des Öfteren auf Forschungslücken hinsichtlich hochqualifizierter Arbeitskräfte und der Europäischen Union bzw. der EU-Mitgliedstaaten gestoßen, weshalb ich mich schlussendlich für die Bearbeitung dieses sehr aktuellen und abwechslungsreichen Themas in meiner Diplomarbeit entschieden habe. Als theoretischen Analyserahmen habe ich ‚das Migrationsregime‘ ausgewählt, da die unterschiedlichen Perspektiven und Zugänge dazu für die Inhalte dieser Arbeit sehr passend sind und sich damit Diskrepanzen in der Migrationspolitik aufzeigen lassen. Zudem lässt dieses Thema auch Raum für zukünftige Forschungen.

Die Betrachtung der Entwicklung der Migrationspolitik der EU in Bezug auf Arbeitsmigration ist meiner Ansicht nach für diese Arbeit essentiell. Dies soll als Grundlage dienen, um die Vorgänge, Interessen und Machtkonstellationen, die zur Umsetzung der Blue-Card Richtlinie geführt haben, zu verstehen. Die Beschreibung dieser Entwicklungen ist selektiv und stark auf Arbeitsmigration fokussiert, da eine Übersicht über alle Bereiche der Migrationspolitik der EU erstens den Rahmen dieser Arbeit gesprengt hätte und zweitens irrelevant für die weitere Bearbeitung des Themas gewesen ist.

Die Bedeutung der Analyse des Zustandekommens und des Inhalts der Blue-Card Richtlinie sowie den dieser Richtlinie zugrundeliegenden Interessen ergibt sich meiner Ansicht nach aus dem expliziten Fokus auf hochqualifizierte Arbeitskräfte in dieser Arbeit. Ich habe den Schwerpunkt sehr stark auf die Richtlinie gelegt, da sie das erste supranationale Instrument der EU darstellt, welches direkt auf hochqualifizierte Arbeitskräfte ausgerichtet ist und deshalb das Ende langer Debatten um ein hitziges Thema bedeutet. Gleichzeitig kann die Richtlinie aber auch Ausgangspunkt für weitreichende wirtschafts-, arbeitsmarktpolitische und demographische Veränderungen sein – oder jedoch ihr ursprüngliches Ziel verpassen und am Status quo so gut wie nichts ändern.

Zusätzlich erachte ich die Betrachtung der Entwicklung von Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte in Österreich, Deutschland und Großbritannien bzw. die Umsetzung der Blue-Card Richtlinie in Österreich und Deutschland als relevant und wichtig, da diese Länder EU-

weiten Regelungen in diesem Bereich bislang eher kritisch gegenüberstanden. Außerdem ist diese Perspektive für die Analyse besonders interessant, da sich die gesetzlichen Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte in diesen Ländern in den letzten Jahren enorm verändert haben.

1.2. Forschungsfragen, Methode und Struktur der Arbeit

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, folgende Forschungsfrage zu beantworten:

Welche Elemente und Eigenschaften eines Migrationsregimes zeigen sich in der Entwicklung der Migrationspolitik der EU in Bezug auf hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten, im Zustandekommen und in den Inhalten der Blue-Card Richtlinie sowie in der Umsetzung dieser Richtlinie in Österreich und Deutschland bzw. in den dazu geltenden nationalen Regelungen in Österreich, Deutschland und Großbritannien?

Weitere forschungsrelevante Fragen, die sich aus der forschungsleitenden Frage ergeben, sind:

Wie können das Zustandekommen und die Inhalte der Blue-Card Richtlinie im Kontext der Entwicklung der Migrationspolitik der EU in Bezug auf hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten erklärt werden?

In welchen Bereichen unterscheidet sich die Umsetzung der Blue-Card Richtlinie in Österreich und Deutschland von der EU-Richtlinie und welche Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede können in den nationalen Regelungen für die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten zwischen Österreich, Deutschland und Großbritannien ausgemacht werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen werde ich eine Literaturanalyse durchführen und deshalb zur Verfügung stehende wissenschaftliche Literatur sowie Dokumente diverser politischer Institutionen analysieren. Dadurch sollen Schnittpunkte zwischen verschiedenen politischen Debatten und Standpunkten aufgezeigt werden. Dazu werde ich zur Verfügung stehende wissenschaftliche Literatur sowie Dokumente diverser politischer Institutionen analysieren. Aufgrund des Anspruchs auf Wissenschaftlichkeit verwende ich möglichst unterschiedliche Quellen mit verschiedenen Zugängen zu den von mir thematisierten Bereichen. Durch diese Auseinandersetzung mit der relevanten wissenschaftlichen Literatur und der Verwendung

dieser qualitativen Methode in dieser Diplomarbeit erwarte ich mir, Antworten auf die gestellten Forschungsfragen zu erhalten und eine neue Übersicht über die diskutierten Gebiete bieten zu können.

Die Struktur der Diplomarbeit orientiert sich an den gestellten Forschungsfragen. Im ersten Teil der vorliegenden Arbeit werde ich den theoretischen Analyserahmen, unter dessen Blickwinkel dann die weitere Thematik dieser Arbeit betrachtet werden soll, behandeln. Dazu habe ich mich für eine Auseinandersetzung mit dem Thema ‚Migrationsregime‘ entschieden. Durch die Beschäftigung mit diesem vielfältigen Konzept erwarte ich mir die Erarbeitung eines Analyserahmens, welcher es mir später ermöglicht, die Entwicklung der Migrationspolitik der EU, den Vorschlag zur und die endgültige Blue-Card Richtlinie, sowie die Migrationspolitik in Österreich, Deutschland und Großbritannien in Bezug auf hochqualifizierte Arbeitskräfte kritisch zu hinterfragen. Dabei werde ich zunächst den Regimebegriff und auch Zugänge dazu aus der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung und daran anschließend den breit diskutierten Migrationsbegriff thematisieren. In der Folge werde ich mich auf die Herangehensweisen zum Migrationsregime vertiefen, und dabei besonders die Kategorisierung von MigrantInnen sowie die Entwicklung eines Migrationsregimes auf EU- bzw. auf internationaler Ebene erörtern. Zusätzlich werde ich auch den Zugang zum Migrationsregime in der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung thematisieren.

Die nächsten Kapitel der Arbeit werden sich hauptsächlich mit den großen Themenblöcken Europäische Union und hochqualifizierte Arbeitskräfte beschäftigen. Zunächst werde ich die Etappen und die Tragweite der Europäisierung der Migrationspolitik betrachten – darunter verstehe ich, dass ich die im Laufe der Zeit eingetreten Veränderungen im EU-Diskurs hauptsächlich in Bezug auf Arbeitsmigration skizzieren werde. Einerseits sollen dabei die verschiedenen Phasen der Entwicklung der Migrationspolitik auf EU-Ebene betrachtet werden – beginnend mit den ersten Schritten in Richtung Kooperation und Supranationalisierung der Migrationspolitik über diverse Abkommen, Verträge und Ratstreffen bis hin zum Grünbuch zur Wirtschaftsmigration und dem strategischen Plan zur legalen Zuwanderung. Andererseits sollen dabei auch die involvierten Institutionen und AkteurInnen, deren zugrundeliegende Interessen oder die sich verändernde Kompetenzverteilung innerhalb der EU thematisiert werden. Dies soll dazu beitragen, dass

die diversen Motivationen zur Errichtung einer EU-Migrationspolitik und schlussendlich der gemeinsamen Herangehensweise an die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften verstanden werden können.

Im daran anschließenden Kapitel werde ich mich mit der Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung auseinandersetzen. Dabei werde ich zuerst auf den von der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschlag und die Inhalte der Richtlinie eingehen, um dann die Reaktionen unterschiedlicher AkteurInnen wie dem Europäischen Parlament oder dem Rat der EU auf diesen Entwurf darzustellen. Dabei werde ich besonders die darin festgelegten Schwerpunkte und Ziele thematisieren. Zusätzlich werde ich in diesem Teil der Arbeit auch auf die Positionen, Ansichten und Kritikpunkte verschiedener WissenschaftlerInnen, die sich mit dem Vorschlag der Kommission auseinandergesetzt haben, eingehen.

Der Fokus des darauffolgenden Kapitels wird dann auf den Inhalten der endgültigen Richtlinie liegen. Dabei werde ich die Veränderungen der einzelnen Kapitel im Vergleich zum Vorschlag der Richtlinie und die jeweiligen Kritikpunkte an den Kapiteln bzw. an der Richtlinie generell detailliert beschreiben. Außerdem werde ich in diesem Teil der Arbeit auch auf die in engem Zusammenhang mit der Richtlinie stehende Brain-Drain Problematik sowie auf zukünftige Alternativen als auch Verbesserungsvorschläge für die Richtlinie eingehen.

Im folgenden Kapitel werde ich mich dann mit den Gemeinsamkeiten und Unterschieden in den Regelungen zur Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten in Österreich, Deutschland und Großbritannien beschäftigen. Dabei werde ich jeweils die Entwicklung der nationalen Regelungen sowie die derzeit geltenden Rechtsvorschriften für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten betrachten und bei Österreich und Deutschland zusätzlich auf die Umsetzung der Blue-Card Richtlinie eingehen. Abschließend werde ich die derzeit geltenden nationalen Regelungen sowie die Umsetzung der Richtlinie miteinander vergleichen.

Im vorletzten Kapitel werde ich die bis dahin thematisierten Bereiche zusammenführen und das durch die Blue-Card Richtlinie etablierte Migrationsregime in der EU diskutieren. Dabei

werde ich die Eigenschaften eines Migrationsregimes auf die zuvor diskutierten Themen wie die Entwicklung der Migrationspolitik, die Blue-Card Richtlinie sowie deren Umsetzung und die nationalen Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte in Österreich, Deutschland und Großbritannien umlegen.

Im letzten Kapitel werde ich die Forschungsergebnisse zusammenfassen und nochmal auf die gestellten Forschungsfragen zurückkommen.

1.3. Begriffsbestimmungen

An dieser Stelle werde ich einige für diese Arbeit relevante Begriffe und Konzepte genauer definieren, um Unklarheiten und begriffliche Unschärfe zu vermeiden:

- **Blue-Card Richtlinie:** wird in der vorliegenden Arbeit vom Vorschlag der Blue-Card Richtlinie bzw. von der Blue-Card Richtlinie gesprochen, dann ist damit der Richtlinienentwurf vom 23. Oktober 2007 bzw. die Richtlinie 2009/50/EG vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung gemeint.
- **Drittstaatsangehörige:** unter Drittstaatsangehörigen werden im Sinne der Blue-Card Richtlinie jene Personen, die nicht UnionsbürgerInnen im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sind, verstanden. UnionsbürgerInnen sind jene Menschen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der EU besitzen. (vgl. Europäische Gemeinschaften 2002: 44)
Im Verständnis Österreichs, Deutschlands und Großbritanniens sind Drittstaatsangehörige keine Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der EU, des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) oder der Schweiz. (vgl. BAMF 2013a: 7; Home Office 2013p; Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2013: 4)
- **Hochqualifizierte Beschäftigung:** In der wissenschaftlichen Literatur ist eine Bandbreite an Definitionen von hochqualifizierter Beschäftigung zu finden.

„The term ‚highly skilled‘ may be related to educational or vocational skill attainment, the emphasis may be on obtaining certain skills lacking in the destination country’s labour market. In addition what may be considered highly skilled in one country may not be considered so in another country.” (Teitelbaum 2006 nach Dowling; Richardson 2006: 5)

Da keine allgemein anerkannte Definition existiert, wird in der vorliegenden Arbeit in Anlehnung an Lucie Cerna (2010: 1) und Daniel Gossel (2009: 333) davon

ausgegangen, dass Arbeitskräfte mit einer tertiären Bildung oder „extensive/ equivalent experience in a given field“ (Iredale 2001: 8) dieser Kategorie zugerechnet werden können.

Das Verständnis einer hochqualifizierten Beschäftigung der EU wird im Kapitel zum Richtlinienvorschlag ausführlicher dargestellt.

- **Migration:** In dieser Arbeit wird Migration in Anlehnung an Doreen Müller (2010: 20) als eine spezifische Form räumlicher Mobilität begriffen und in einem sehr weiten Sinn hinsichtlich ihrer räumlichen und zeitlichen Dimension sowie der Wanderungsursache betrachtet. Deshalb wird sowohl Binnen- als auch internationale Wanderung, ein temporärer als auch ein dauerhafter Ortswechsel sowie Pendelmigration unter den Begriff Migration gefasst. Auch hinsichtlich der Migrationsmotive bzw. der Migrationsentscheidung wird von einer komplexen Zusammensetzung an Ursachen ausgegangen. Die Genese dieses Verständnisses von Migration wird im zweiten Kapitel erläutert.
- **Mitgliedstaaten:** wenn in der vorliegenden Arbeit von ‚Mitgliedstaaten‘ gesprochen wird, dann sind darunter die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeint.

2. Theoretischer Rahmen: Migrationsregime

Im vorliegenden Kapitel werde ich mich mit dem Migrationsregime und seinen vielseitigen Facetten auseinandersetzen. Beginnen werde ich mit der Bestimmung des Begriffs Regime und den dazugehörigen Grundlagen aus der Regimetheorie, um dann den Zugang zur Regimetheorie aus der Perspektive der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung zu beleuchten. Daran anschließend werde ich mich mit dem Migrationsbegriff und den unterschiedlichsten Zugängen von WissenschaftlerInnen dazu beschäftigen, um mich dann in den Begriff Migrationsregime zu vertiefen. Dabei werden die unterschiedlichen Ansichten diverser AutorInnen bezüglich der Existenz/Nicht-Existenz eines Migrationsregimes auf europäischer bzw. internationaler Ebene, die in einem Migrationsregime erfolgte Kategorisierung von MigrantInnen sowie mögliche Alternativen zu einem europäischen Migrationsregime zur Sprache kommen. Abschließend werde ich in einem kurzen Exkurs die Herangehensweise der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung zum Migrationsregime an sich betrachten.

2.1. Der Regimebegriff

In diesem Abschnitt werden die allgemeinen Grundlagen aus der Regimetheorie als auch die Zugänge dazu in der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung erläutert.

2.1.1. Grundlagen aus der Regimetheorie

Internationale Regime werden von Klaus Dieter Wolf (1994: 423) als eine „institutionalisierte Form des norm- und regelgeleiteten Verhaltens bei der politischen Bearbeitung von Konflikten oder Interdependenzproblem in unterschiedlichen Sachbereichen“ definiert. Auch Stephen Krasner (1983 nach Koslowski 1998: 736) argumentiert in eine ähnliche Richtung – er versteht unter einem Regime „sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given area of international relations.“ In diesem Zusammenhang werden die Begriffe dieser viergliedrigen Struktur folgendermaßen verwendet:

„Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.“ (ebd.)

Nach Beate Kohler-Koch (1989 nach Müller 2010: 24) ist es das Ziel der Regime-Analyse zu bestimmen, wie und unter welchen Bedingungen sich autonome AkteurInnen auf eine Zusammenarbeit einigen können. Diese Zusammenarbeit, die ihnen auf Dauer bestimmte Handlungsrestriktionen auferlegt, muss selbst vor dem Hintergrund diverser widerstreitender und paralleler Interessen der AkteurInnen funktionieren.

Die Grundlagen für die Regimetheorie wurden bereits Anfang der 1980er Jahre in den Internationalen Beziehungen geschaffen. Daraufhin fanden auch AutorInnen der Regulationstheorie oder der Bourdieu-Schule Anwendung für den Begriff und setzten ihn auf andere theoretische und empirische Gegenstände um. Die wachsende Verflechtung verschiedenster AkteurInnen auf dem internationalen politischen Terrain sowie das Aufkommen neuer AkteurInnen – beispielsweise multinationale Konzerne oder NGOs – gelten als Hintergrund für die Entwicklung der Regimeanalyse. (vgl. Hess; Karakayali 2007: 48; Karakayali; Tsianos 2007: 14)

2.1.2. Zugang zur Regimetheorie in der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung

AutorInnen wie Sabine Hess, Serhat Karakayali oder Vassilis Tsianos, die sich der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung zuschreiben und sich mit den gesellschaftlichen Effekten der unterschiedlichen migrationstheoretischen Forschungsarbeiten beschäftigen, verwenden den Regimebegriff in ihren Arbeiten und Forschungen. Sie bezeichnen mit Regime einen relativ autonomen Prozess, der eine gewisse Zeit lang von jenen AkteurInnen, die ihn auch installierten bzw. initiierten, als objektives Regelwerk angesehen wird. (vgl. Jobst 2012: 15; Hess; Karakayali 2007: 48) Weiters wird Regime von ihrem Standpunkt aus als ein

„Ensemble von gesellschaftlichen Praktiken und Strukturen – Diskurse, Subjekte, staatliche Praktiken – deren Anordnung nicht von vorneherein gegeben ist, sondern das genau darin besteht, Antworten auf die durch die dynamischen Elemente und Prozesse aufgeworfenen Fragen und Probleme zu generieren“ (Karakayali; Tsianos 2007: 14)

verstanden.

Ein Vorteil der Verwendung dieses Regimebegriffs ist aus Sicht der AutorInnen die Möglichkeit, dass damit viele verschiedene AkteurInnen in die Analyse miteinbezogen werden können. Die Praktiken dieser AkteurInnen stehen dann zwar in Bezug zueinander,

sind jedoch nicht in Gestalt einer zentralen Logik geordnet, sondern vielfach überdeterminiert. (vgl. Hess; Karakayali 2007: 48)

2.2 Der Migrationsbegriff

In den verschiedensten Disziplinen der Sozialwissenschaften oder auf den unterschiedlichen politisch-administrativen Ebenen ist es mittlerweile schon als Binsenweisheit zu betrachten, dass kein Konsens darüber herrscht, wie der Begriff Migration einheitlich definiert werden kann. Sowohl in der Administration verschiedener Länder als auch unter WissenschaftlerInnen herrscht Uneinigkeit in einigen wesentlichen Punkten, was als Hinweis auf die Vielfalt der möglichen Begriffsbestimmungen gilt. (vgl. Müller 2010: 18) In diesem Zusammenhang aufgeworfene Fragen können sein:

„Muss der Wohnort gewechselt und eine politische Grenze überschritten werden, damit man von Migration sprechen kann? Welche Distanz muss mindestens zurückgelegt worden sein? Kann man schon bei einem Aufenthalt in einer anderen Region von weniger als einem Jahr von Migration sprechen? Und lässt sich Migration auf bestimmte Zwecke eingrenzen?“ (ebd.)

Diese Fragestellungen machen offensichtlich, dass dieser vielschichtige Begriff beispielsweise hinsichtlich der Form, dem Zweck, dem Muster, der Dauer, der Ursache, dem Hintergrund, der Organisationsform oder der räumlichen Dimension unterschiedlich betrachtet werden kann. (vgl. Hödl u.a. 2000: 13; Oltmer 2012)

Orientiert man sich an der Definition von Migration der Vereinten Nationen, dann wird als eine internationale Migrantin bzw. ein internationaler Migrant eine Person bezeichnet, die ihren üblichen Aufenthalt in ein anderes Land verlegt und dabei eine internationale Grenze überschreitet. Hält sich diese Person zwischen drei und zwölf Monaten in diesem Land auf, wird dies als kurzfristige Migration bezeichnet. Dauert dieser Aufenthalt jedoch länger als zwölf Monate, wird von langfristiger Migration gesprochen. (vgl. United Nations 1998 nach Perchinig 2010: 51) Aus der Sicht der International Organization for Migration (2004: 40) kann der Begriff MigrantIn für „persons, and family members, moving to another country or region to better their material or social conditions and improve the prospects for themselves or their family“ angewendet werden.

Vonseiten der EU existiert keine offizielle Definition von Migration, dies ist je nach Mitgliedstaat unterschiedlich geregelt. (vgl. Eurofund 2012) Nichtsdestotrotz kann in der Diskussion um Migration in der EU derzeit beobachtet werden, dass die Bedeutung von

Migration immer häufiger „in Richtung einer Kategorie zur Beschreibung von EU-Außengrenzen überschreitenden Bewegungen“ (Benedikt 2004: 67) verschoben wird. Für die Bewegung von StaatsbürgerInnen aus EU-Mitgliedstaaten setzt sich jedoch „innerhalb des Raums der Europäischen Union [...] demgemäß zunehmend Begriff und Vorstellung von ‚Mobilität‘ gegenüber ‚Migration‘ durch.“ (ebd. 67f.) Als Abgrenzung zur vorwiegend problematisch wahrgenommenen Migration werden die offenbar erwünschten Bewegungen zwischen EU-Staaten als grenzüberschreitende Mobilität bzw. Mobilität des Humankapitals bezeichnet, wodurch eine semantische Diskriminierung ausgemacht werden kann. (vgl. Benedikt 2004: 67f.; Perchinig 2010: 51f.)

Auch in der Wissenschaft wird dieser Begriff sehr breit diskutiert. So schafft beispielsweise Annette Treibel (2003: 20) eine vier Bereiche umfassende Typologie, um den Migrationsbegriff zu konkretisieren und zu differenzieren. Dabei unterscheidet sie nach räumlichen und zeitlichen Aspekten, nach Wanderungsentscheidung und -ursache sowie nach dem Umfang von Migration. Darauf aufbauend definiert sie Migration allgemein und sehr breit als *„der auf Dauer angelegte bzw. dauerhaft werdende Wechsel in eine andere Gesellschaft bzw. in eine andere Region von einzelnen oder mehreren Menschen.“* (Treibel 2003: 21)

Von Steffen Kröhnert (2007: 1) wird Migration als *„die auf Dauer angelegte, beziehungsweise dauerhaft werdende räumliche Veränderung des Lebensmittelpunktes einer oder mehreren Personen“* verstanden, während Rainer Münz (2009: 1) internationale Migration als eine spezifische Form von räumlicher Mobilität bezeichnet. Die Herkunft und das Ziel der MigrantInnen müssen dabei in verschiedenen Ländern liegen und der Wohnsitz muss für eine bestimmte Mindestdauer oder auf unbestimmte Zeit ins Ausland verlegt werden.

Nach Ansicht von Ludger Pries (2001: 5) können die gängigen Vorstellungen von Migration folgendermaßen zusammengefasst werden:

„Seit der weltweiten Durchsetzung der Nationalstaaten als der primären politischen Verfassung gesellschaftlichen Zusammenlebens in den letzten zwei Jahrhunderten wird externe oder internationale Migration allgemein als Wechsel von einem nationalstaatlichen ‚Container‘ [...] in einen anderen aufgefasst.“

Der Forschungsfokus lag lange Zeit hauptsächlich auf der Untersuchung der Voraussetzungen und Folgen von Migration als einheitlichem, einmaligem und unidirektionalem Prozess, in dem sich MigrantInnen von push- und pull-Faktoren getrieben von einem ‚Behälterraum‘ in einen anderen bewegen. (vgl. Pries 1997: 32)

In Abgrenzung zu den Verkürzungen dieses ‚Container-Denkens‘ gewinnt das Verständnis von Migration als transnationales Phänomen an Bedeutung. (vgl. Müller 2010: 19) In dieser Richtung der Migrationsforschung wird transnationale Migration als „the process by which immigrants forge and sustain simultaneous multistranded social relations that link together their societies of origin and settlement“ (Basch; Glick-Schiller; Szanton-Blanc 1995: 48) verstanden. Diese Herangehensweise thematisiert also die grundlegende Voraussetzung, auf der die meisten aktuellen Vorstellungen von Migration basieren – nämlich dem Denken in Nationalstaaten und damit verbunden „die Konstruktion von Migration als Abweichung von einer unterstellten Norm der Sesshaftigkeit.“ (Müller 2010: 19)

Aus diesem kurzen Überblick über die unterschiedlichsten Perspektiven und Meinungen zu Migration geht hervor, dass keine allgemein gültige Definition dieses Begriffs existiert – sondern nur solche, die oft vage, kontrovers oder widersprüchlich sind. Da die Definitionen je nach Blickwinkel und Denkansatz so unterschiedlich sind, werde ich Migration in dieser Arbeit in Anlehnung an das Verständnis von Müller (2010: 20) als eine spezifische Form räumlicher Mobilität begreifen und in einem sehr weiten Sinn hinsichtlich ihrer räumlichen und zeitlichen Dimension sowie der Wanderungsursache betrachten. Auch hinsichtlich der Migrationsmotive bzw. der Migrationsentscheidung werde ich von einer komplexen Zusammensetzung an Ursachen ausgehen.

Wird in der vorliegenden Arbeit jedoch von Arbeitsmigration gesprochen, dann wird davon ausgegangen, dass der Zweck der Wanderung Erwerbstätigkeit, Beschäftigung bzw. Arbeitsaufnahme ist.

2.3. Das Migrationsregime

Dieser Abschnitt thematisiert unterschiedliche Definitionen und Herangehensweisen zum Migrationsregime sowie die Kategorisierung von MigrantInnen. Zudem wird die Entwicklung eines Migrationsregimes auf EU- bzw. auf globaler Ebene und Alternativen zu einem Migrationsregime auf EU-Ebene erörtert. In einem Exkurs werden die Zugänge zum Migrationsregime in der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung behandelt.

2.3.1. Definitionen und Herangehensweisen

Frühere Verkürzungen und Schwachstellen in Analysen und Untersuchungen von Migrationspolitiken, -regulierungen und -praxen führten dazu, dass der Regime-Begriff in der Migrationsforschung zur Anwendung kam. (vgl. Müller 2010: 24)

Die Verwendung des Begriffs Migrationsregime eignet sich zur Verknüpfung verschiedener, heterogener theoretischer Zugänge zu diesen Themengebieten. Die Herangehensweisen an diese Thematik sind teilweise – vor allem den Umfang des Konzepts betreffend – sehr unterschiedlich, was den Umgang damit schwierig, aber gleichzeitig auch spannend macht.

Im Lexikon zur Soziologie wird das aus den unterschiedlichen Zugängen herauszulesende Kernelement eines Migrationsregimes auf den Punkt gebracht, denn darin wird unter einem Migrationsregime die „Gesamtheit von Regulierungen, die die Migration [...] zwischen bestimmten Ländern und Regionen ermöglichen und kontrollieren“ (Wienold 2010: 443) verstanden.

Viel weiter und detaillierter wird dieses Konzept von Frank Wolff (2013: 1) gefasst. Wolff versteht unter einem Migrationsregime ein sich stetig verändernder und international verhandelter Bereich, der auf Normen, Prinzipien und Gesetzen basiert. In diesem Bereich stehen die verschiedenen AkteurInnen (Personen, Institutionen, Organisationen) miteinander in Verbindung, um Migration zu ihren Gunsten zu regeln. Er verweist weiters darauf, dass die Interessen der unterschiedlichen AkteurInnen oft außerhalb des direkten Bereichs von Migration liegen, weshalb aus seiner Sicht auch nach den internen Mechanismen, die ein solches Regime ausgestalten, sowie dessen Akteurszusammensetzung zu fragen ist.

Aus der Sicht von Gary Freeman (1992: nach Rosenhek 1999: 7) bezieht sich das Konzept eines Migrationsregimes auf „a set of goals, agencies and procedures“, das von Staaten angewendet wird, um mit Migrationsströmen umzugehen. Dies umfasst sowohl formale gesetzliche Bestimmungen, als auch informell institutionalisierte Praxen. „It includes the formulation and implementation of both policies of regulation and control of entry to the national territory, and policies related to the economic, social and political status of immigrants.“ (ebd.)

Eine weitere Definition geht auf Nicholas Van Hear (1998: 16) zurück, aus dessen Sicht ein Migrationsregime folgende Bereiche umfasst: „national and international body of law, regulations, institutions and policy dealing with movement of people.“ Zusätzlich bezieht sich dieser Begriff seiner Meinung nach auch auf die nationalen Vorschriften zu Zu- und Abwanderung, auf die nationale Integrations- und Assimilationspolitik in Bezug auf MigrantInnen sowie auf die Bemühungen internationaler Organisationen zur Migrationsteuerung.

Nach Ansicht von Sascha Zinlou (2007: 57) beinhaltet ein Migrationsregime – zwar in Bezug auf Deutschland definiert, aber trotzdem darüber hinaus anwendbar – die Kontrolle, die Steuerung und die Bedingungen von Migration. Wichtigstes Element eines Migrationsregimes ist seiner Ansicht nach die Asyl- und die Ausländergesetzgebung, da diese als Kontroll-, Regulierungs-, und Abschreckungsinstrumente fungieren und die Möglichkeiten von Migration sowie die verschiedenen Rechtssituationen der betroffenen MigrantInnen festlegen.

Eine sehr detaillierte Definition dieses Konzepts bietet Pries (2010: 22f.), der unter einem nationalen Migrationsregime die in einem Land herrschenden migrations- und migrantenrelevanten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren versteht. Durch die Unterscheidung zwischen migrations- und migrantenrelevanten Aspekten können sowohl die jeweilige Wertorientierung und Normen, die Gesetze und Bestimmungen aber auch praktische Politiken und Prozeduren hinsichtlich der Kontrolle von Migration und der Behandlung der im jeweiligen Land lebenden MigrantInnen unter diesem Begriff gefasst werden.

Pries unterscheidet in diesem Zusammenhang vier wichtige Aspekte eines Migrationsregimes: die historischen Rahmenbedingungen, das allgemeine soziopolitische Institutionensystem, die formalen Rechte und realen Teilhabechancen sowie die Möglichkeiten der Daseinsvorsorge und Erwerbsgelegenheiten.

Unter die *historischen Rahmenbedingungen* fällt für Pries die Geschichte des Landes als Auswander- und/oder Einwanderland, die potenzielle Kolonialgeschichte und eventuell damit zusammenhängende Regelungen und Statusgruppen, gezielte Anwerbungs-, Einwanderungs- oder Auswanderungspolitiken und die aus dem jeweiligen dominanten

historischen-kulturellen nationalen Selbstverständnis resultierenden Konzepte von Staatsbürgerschaft.

In Bezug auf das *allgemeine soziopolitische Institutionensystem* sind beispielsweise der grundlegende Typus, über den MigrantInnen und ihre Organisationen Zugang zum politischen System erreichen können¹, weiters die Besonderheiten der Parteienlandschaft im Hinblick auf Migration², sowie die mit Migration und Integration betrauten öffentlichen Einrichtungen relevant.

Die den MigrantInnen gewährten *formalen Rechte und realen Teilhabechancen* beziehen sich vor allem auf die unterschiedlichen Statusgruppen von MigrantInnen, deren Aufenthaltstitel, die typischen Verläufe rechtlicher Anpassungen an die vollen Staatsbürgerrechte sowie die sonstigen zivilen und politischen Partizipationsmöglichkeiten.

Der letzte Aspekt bezieht sich auf die den MigrantInnen zugesprochenen *Möglichkeiten der Daseinsvorsorge und Erwerbsgelegenheiten*. Dies beinhaltet Fragen nach dem Zugang zum Wohlfahrtssystem und zum Arbeitsmarkt, nach Politiken und Mechanismen der Inklusion und Exklusion sowie der Diskriminierung bzw. der Gleichstellung.

Meiner Ansicht nach geht aus diesen unterschiedlichen Begriffsbestimmungen hervor, dass das Konzept des Migrationsregimes auf den von den Institutionen einer bestimmten geopolitischen Einheit geschaffenen gesetzlichen Bestimmungen, Institutionen, Politiken, Prinzipien oder Normen beruht. Diese sollen zur Gestaltung, Regulierung bzw. Steuerung und Kontrolle von Migration auf verschiedensten Ebenen dienen. Je nach Verständnis und Intention der AutorInnen bzw. jener Institutionen, die ein solches Migrationsregime konstituieren, wird das Konzept nach Umfang und beabsichtigtem Zweck unterschiedlich interpretiert bzw. angewendet.

2.3.2. Kategorisierung von MigrantInnen im Migrationsregime

Als ein zentrales Element von Migrationsregimes gilt die Konstruktion hierarchisierter Kategorien von MigrantInnen. Die Typisierung und Schaffung von verschiedenen ‚Idealtypen‘ von EinwanderInnen dient als Grundlage für die unterschiedlichen hierarchisierten Status innerhalb eines Territoriums. Diese Kategorien erfassen jedoch nicht die Komplexität der

¹ z.B. liberaler, korporatistischer oder republikanisch-staatszentrierter Zugang; dezentrale oder zentrale Bearbeitung von Migrationsthemen

² Verteilung oder Konzentration von Migrationsthemen bezüglich der Parteien, MigrantInnen in Führungspositionen von Parteien und Parlamenten usw.

individuellen Dimensionen des Wanderungsprozesses, sondern orientieren sich hauptsächlich an den Interessen der Nationalstaaten. Auch die Unterschiede im Umgang mit MigrantInnen, die anhand der teilweise bewusst konstruierten Kategorien Gender, Nation und ‚Race‘ gemacht werden, tragen zu dieser Differenzen- und Kategorienbildung bei. Dies führt zu einem komplexen System, indem Gruppen von MigrantInnen limitiert, differenziert, hierarchisiert und partiell auch inkludiert werden.

Das Prinzip der Selektion und Kategorisierung ist damit zu einem zentralen Steuerungselement der Migrationspolitik geworden. Dadurch kann einerseits dem Migrationsdruck nachgegeben, andererseits aber auch eine Auswahl getroffen werden, indem MigrantInnen in ‚nützliche‘ und ‚unnütze‘ Menschen eingeteilt werden. Diese Kategorien sind jedoch nicht statisch und ein für allemal festgelegt. Viel eher werden sie je nach politischen Konjunkturen und öffentlichem Diskurs neu- bzw. umdefiniert, was mitunter zum Verschwinden von alten Kategorien von EinwanderInnen, aber auch zum Entstehen von neuen führen kann. (vgl. Bojadzijeve; Karakayali 2007: 204; Düvell 2002: 144; Düvell 2003b: 205; Müller 2010: 27, 60)

Ein konkretes Beispiel für eine solche Kategorisierung von MigrantInnen liefert Yann Moulier Boutang (2002). Seiner Meinung nach ist durch das System der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis eine eigene Kategorie an MigrantInnen auf dem Arbeitsmarkt entstanden, weshalb er das derzeit in Europa vorherrschende Regime als Regime der Arbeitsmigration versteht, in dem die Einwanderung von der Situation auf dem Arbeitsmarkt abhängig gemacht wird.

2.3.3. Die Entwicklung eines Migrationsregimes auf EU-Ebene

In diesem kurzen Abschnitt werde ich mich mit der Frage beschäftigen, ob überhaupt von der Existenz eines Migrationsregimes auf EU-Ebene ausgegangen werden kann. Dies ist meiner Meinung nach von Bedeutung, da ich mich in dieser Arbeit in die Blue-Card Richtlinie vertiefe und deshalb die Existenz eines Migrationsregimes auf der supranationalen EU-Ebene hinterfragen möchte.

Nach Auffassung von Franck Düvell existiert ein solches Migrationsregime auf EU-Ebene – und es basiert seiner Meinung nach auf zwei Prinzipien. So bestand seit den Anwerbestopps in den 1970er Jahren und der sogenannten ‚Asylpanik‘ in den 1990er Jahren ein politischer

Konsens über Zugangsbeschränkungen für primäre Einwanderung und die Abwehr von unkontrollierter Migration. Zuwanderung fand seither nur noch in beschränktem Rahmen und unter speziellen Gegebenheiten wie Saisonarbeit oder Familienzusammenführung statt. Nichtsdestotrotz bahnten sich wanderungswillige Menschen ihren Weg nach Europa, indem sie als Asylsuchende oder auf irregulärem Weg einwanderten. Seit dem Rat von Tampere, als die Bekämpfung unkontrollierter Zuwanderung um Konzepte kontrollierter Einwanderung und Arbeitsmigration ergänzt wurde, kommt auch das zweite Prinzip zum Tragen. Von PolitikerInnen ausgesprochene Warnungen im Hinblick auf Sozial-, Bevölkerungs-, Renten-, und Arbeitsmarktpolitik lösten einen (Dis-)Kurswechsel aus, was dazu führte, dass der bisherige Fokus auf Migrationsabwehr um das Konzept von Migrationsmanagement ergänzt wurde. Aus der Sicht von Düvell bilden zusammenfassend also jene Maßnahmen, die beispielsweise durch die Schengener Abkommen, die Dublin Verordnung oder den Vertrag von Amsterdam implementiert wurden, die Grundlagen für die Entwicklung eines Migrationsregimes auf EU-Ebene. (vgl. Düvell 2002: 48f., 137; Düvell 2003a)

Zustimmung bekommt Düvell von Paolo Cuttitta (2012: 28f.), welcher die gegenwärtige Existenz eines Migrationsregimes auf dieser Ebene bestätigt und dessen bisherige Entwicklung als Prozess der stufenweisen Inklusion versteht. Seiner Meinung nach war diese Entwicklung kein einseitiger Prozess starrer Exklusion, sondern eben eine stufenweise Inklusion, die der schrittweisen Einbeziehung und auch Unterordnung ausländischer Arbeitskräfte diene.

Sabine Hess und Vassilis Tsianos (2007: 24) gehen sogar so weit, dass sie mittlerweile von einer Transnationalisierung, wenn nicht gar Globalisierung des Migrationsregimes auf europäischer Ebene sprechen. Begründet wird dies von den AutorInnen mit der forcierten Etablierung der supranationalen und vielfach multilateralen Migrationspolitik auf dieser Ebene, wodurch die nationalstaatlichen Regulationen ergänzt, erweitert, abgelöst, deterritorialisiert und letztlich transformiert werden.

Auf Basis der Argumentationen dieser WissenschaftlerInnen werde ich in der vorliegenden Arbeit von der Existenz eines Migrationsregimes auf EU-Ebene ausgehen. In den folgenden zwei Abschnitten werde ich einerseits thematisieren, welche Alternativen zu einem Migrationsregime auf dieser Ebene existieren und werde andererseits der Frage nachgehen, ob ein Migrationsregime auch auf globaler bzw. internationaler Ebene besteht.

2.3.4. Alternativen zu/in einem Migrationsregime auf EU-Ebene

Wenn über Alternativen zum Migrationsregime auf EU-Ebene nachgedacht wird, dann wäre aus Sicht von Boutang (2002) das Migrationsregime sowohl in Europa als auch in anderen Ländern zu transformieren und die ausschließlich ideologisch motivierte Priorität, die der Bekämpfung von irregulärer Einwanderung zugemessen wird, aufzugeben. Geöffnete Grenzen sollten als Norm gelten, während die Abschottung ebendieser nur als Ausnahme bestehen sollte. Das obsolete und von vielen Seiten kritisierte System der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis wäre außerdem aufzuheben, da dies langfristig nur zur Diskriminierung und Marginalisierung von MigrantInnen beiträgt.

Ähnlich argumentiert auch Düvell (2003b: 205f.), der eine komplette Veränderung des Migrationsdiskurses und der Wahrnehmung von Migration als Ausgangspunkt für Veränderungen sieht. Seiner Ansicht nach darf nicht länger von Migration als Problem ausgegangen werden – vielmehr sollte anerkannt werden, dass das eigentliche Problem in der Unfähigkeit der Systeme und Institutionen liegt, die nicht adäquat mit ‚migration needs‘ umgehen bzw. auf diese antworten können. Die größte Herausforderung ist es also nicht mehr, Migration zu steuern oder einzuschränken, sondern die existierenden Systeme und Institutionen zu reformieren „in order to enable them to reconcile the sedentary with the mobile populations and to design policies that do justice to both.“ (Düvell; Jordan 2003 nach Düvell 2003b: 206)

2.3.5. Internationalisierung/Globalisierung des Migrationsregimes

Ob neben der Existenz eines Migrationsregimes auf EU-Ebene bereits von der Existenz eines Migrationsregimes auf internationaler bzw. globaler Ebene ausgegangen werden kann, darüber herrschen – wie aus diesem Abschnitt hervorgehen wird – geteilte Ansichten.

Aus der Perspektive von Cuttitta (2012: 23f.) ist die Globalisierung des Migrationsregimes bereits erfolgt und ist die Europäisierung des Migrationsregimes als ein Teilaspekt davon zu betrachten. Seiner Meinung nach ähneln sich die Praxen der Kontrolle und die diesen Praxen zugrundeliegenden Gesetze überall auf der Welt. Zudem ist er der Ansicht, dass sich bereits auf anderen Kontinenten ähnliche Vorgänge wie in Europa beobachten lassen, weshalb er die Entwicklung eines Migrationsregimes nicht als ausschließliches Merkmal der europäischen Staaten, der EU, der Industrieländer oder des reichen Westens versteht.

Unterstützt wird diese Ansicht von Düvell (2003a), der einen Wechsel in Richtung eines umfassenden globalen Regimes feststellt, welches den ganzen Migrationsprozess, ausgehend von den Herkunftsländern, über die Transitländer bis zum endgültigen Ziel, umfasst.

Andere AutorInnen vertreten wiederum eine komplett andere Ansicht in diesem Punkt. Aus deren Perspektive ist das internationale Migrationsregime eher schwach ausgebildet, da die Ermöglichung von legaler Migration und der Schutz legaler MigrantInnen auf internationaler Ebene bisher kaum verbindlich festgelegt wurden. Internationale Abkommen dazu wurden entweder nicht eingehalten oder konnten keinen verbindlichen Rang erlangen. Deshalb stellen sie in der Praxis keinen relevanten Bezugspunkt für die Steuerung und den Schutz von legalen MigrantInnen dar und gelten aus Sicht dieser AutorInnen als Hinweise für die nur schwache Formierung des internationalen Migrationsregimes. (vgl. Haase u.a. 2012: 42)

Rey Koslowski (2008: 107) unterscheidet in seiner Herangehensweise die unterschiedlichen Formen eines Regimes. Er argumentiert, dass bereits ein internationales Flüchtlingsregime und ein aufkommendes internationales ‚travel regime‘ bestehen, beschreibt aber gleichzeitig ein internationales Arbeitsmigrationsregime als nicht existent.

Aus diesen verschiedenen Ansichten wird ersichtlich, dass in Bezug auf die Existenz eines globalen bzw. internationalen Migrationsregimes keine einheitliche Meinung unter den AutorInnen vorherrscht, weshalb auch ich mich in dieser Arbeit nicht auf eine Variante festlegen werde. Dennoch bleibt diese Frage aus meiner Sicht im Zeitalter der Globalisierung als Ausgangspunkt für weitere Forschungen aber definitiv spannend.

2.3.6. Exkurs: Zugang zum „Migrationsregime“ in der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung

Wie bereits erwähnt arbeiten auch die AutorInnen, die sich der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung zuordnen, mit den unterschiedlichen Varianten zu diesem Konzept. Diese AutorInnen kritisieren das bislang beschriebene Konzept eines Migrationsregimes jedoch häufig, da sie eine Perspektiven- und Begriffserweiterung fordern. Diese Forschungsgruppe verwendet den Begriff des Migrationsregimes, um das Verhältnis von Migration und ihrer gesellschaftlichen sowie staatlichen Bearbeitung fruchtbar machen zu können. Sie beabsichtigen damit, dass migrationsbezogene AkteurInnen, Prozesse und

Institutionen sowie deren Vernetzung als Migrationsregime in die Migrationsforschung mit einbezogen werden und somit kollektive und individuelle Praktiken von MigrantInnen nicht länger vernachlässigt werden. Sie zielen also darauf ab, dass Migrationen nicht als zu steuernde Naturabläufe wahrgenommen werden. (vgl. Karakayali; Tsianos 2005: 35; Karakayali; Tsianos 2005 nach Karakayali; Tsianos 2007: 14; Karakayali; Tsianos 2007: 13)

In der Forschung und der Analyse soll aus Sicht der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung der Staat nicht länger als Ausgangspunkt für gesellschaftliche Handlungen betrachtet und die Aktivitäten der MigrantInnen und der Kontrollagenturen³ nicht in einem Objekt-Subjekt Verhältnis gesehen werden. Dadurch soll die Staatsbezogenheit gewissermaßen überwunden werden und das Verhältnis zwischen den AkteurInnen im Migrationsregime als ‚asymmetrisches Macht-Verhältnis‘ verstanden werden, in dem die AkteurInnen der Kontrollagenturen zwar überlegen sind, wodurch jedoch die Mobilität der MigrantInnen trotzdem nicht verhindert werden kann. (vgl. Karakayali; Tsianos 2005: 48f.)

Insgesamt spricht sich diese Gruppe von AutorInnen also für eine Perspektivenerweiterung der transnationalen Migrationsforschung aus. Sie plädiert für eine Analyse, in der der Fokus auf die Bewegungen der Migration gelegt wird und erst davon ausgehend dann das Feld des Politischen erkundet werden soll. Dies soll dazu beitragen, dass Strategien betrachtet werden, die durch den Umgang der MigrantInnen mit migrationspolitischen Kategorien entstanden sind.

Der Anspruch der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung auf ein erweitertes Begriffsverständnis hat zur Entwicklung der ‚ethnographischen Grenzregimeanalyse‘ geführt, die die Autonomie der Migration und die Handlungsmacht der migrantischen Subjekte konzeptionell zu fassen versucht. Diese ethnographische Grenzregimeanalyse zielt darauf ab, dass das ‚subjektive Gesicht‘ der Migration als auch des staatlichen Handelns gleichermaßen ethnographisch und auch empirisch gefasst werden kann. (vgl. Hess; Kasperek 2012: 13; Hess; Tsianos 2007: 24; Hess; Tsianos 2012: 252; Karakayali; Tsianos 2007: 15)

³ Im Sinne dieser Arbeit sind relevante Kontrollagenturen beispielsweise Organe der EU (Rat, Kommission, Parlament), diverse Ministerien und Behörden auf nationaler Ebene, die sich mit Migrationsthemen befassen usw.

Aus meiner Sicht ist diese Perspektivenerweiterung, die durch die Herangehensweise der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung ermöglicht wird, sehr hilfreich und bietet vielfältige Möglichkeiten, um die bisher in der Migrationsforschung eingesetzten Konzepte und Theorien für künftige Analysen kritisch zu überdenken. Der Exkurs zu diesem Thema war meiner Meinung nach nötig, da mit dieser Herangehensweise die zuvor thematisierten Auffassungen eines Migrationsregimes doch zu einem wesentlichen Teil ergänzt wurden und so die Unterschiede zu den bislang verwendeten Konzepten aufgezeigt werden konnten. Für die vorliegende Arbeit wird dieses Konzept der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung jedoch nicht als Analyserahmen verwendet. Aufgrund der Aktualität des Themas und der erst kurzen Zeitspanne seit der Umsetzungsfrist der Blue-Card Richtlinie in die nationalen Vorschriften stehen noch nicht genügend Informationen zur Verfügung, die auch die Positionen, Handlungsfelder oder Strategien der MigrantInnen einbeziehen. Deshalb ist die Perspektive der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung für den Analyseteil der vorliegenden Arbeit nicht ideal. Aus Gründen der Vollständigkeit und der dadurch ermöglichten Perspektivenerweiterung war es meiner Meinung nach wegen der großen Relevanz dieses Konzepts für eventuelle weitere Forschungsvorhaben aber trotzdem notwendig, auf dieses Konzept hinzuweisen.

2.4. Zwischenfazit

In diesem Kapitel habe ich die wesentlichsten Zugänge und Eigenschaften des Migrationsregime-Konzepts aufgezeigt und unterschiedlichste Bereiche davon bzw. verschiedene Zugänge dazu betrachtet. Dies ist besonders relevant, da ich mit diesem theoretischen Analyserahmen weiter arbeiten und mit dieser Perspektive die Entwicklung der Migrationspolitik der EU, den Entwurf zur und die endgültige Blue-Card Richtlinie sowie die Migrationspolitik in Österreich, Deutschland und Großbritannien im Hinblick auf hochqualifizierte Arbeitskräfte untersuchen werde. Für mich ist dieses Konzept für die vorliegende Arbeit von Bedeutung, da dadurch ermöglicht wird, die Hintergründe und Entwicklungen jener Normen, Regeln und Prinzipien, die in diesem speziellen Politikfeld zu beobachten sind, zu hinterfragen.

Mit dem Konzept des Migrationsregimes arbeite ich mit einem Analyserahmen, welcher keinesfalls wertfrei ist, sondern vielmehr das Resultat politischer Überzeugungen, Machtkonstellationen und unterschiedlichster Interessen darstellt. Dieser wesentliche

Faktor muss für die weitere Bearbeitung des Themas unbedingt beachtet werden. Außerdem muss im Hinterkopf behalten werden, dass ich einen theoretischen Rahmen verwende, dessen Logik sehr staatszentriert ist und im Sinne eines methodologischen Nationalismus auf nationalstaatlichen Grundannahmen basiert. Zudem sind die von mir betrachteten AkteurInnen jeweils in Machtkonstellationen eingebettet, deren Einflüsse und Auswirkungen in der Analyse bedacht werden müssen.

Mit dem Exkurs zu den Zugängen der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung zum Migrationsregime hat sich für mich ein Forschungsfeld aufgetan, welches – wie bereits erwähnt – für die vorliegende Arbeit zwar nicht verwendet wird, aber besonders für weitere Forschungen von Interesse sein wird. Für zukünftige Arbeiten wird es deshalb spannend sein, bei besserer Daten- bzw. Literaturlage die Blue-Card Richtlinie und deren nationale Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten unter dem von der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung vorgeschlagenen Blickwinkel zu betrachten. Die Inklusion der Perspektive der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung kann schlussendlich ermöglichen, dass ein ganzheitliches Bild dieser Thematik geschaffen wird, in dessen Analyse auch die individuellen Praktiken und Strategien der MigrantInnen einbezogen werden.

3. Etappen & Tragweite der Europäisierung der Migrationspolitik

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Etappen und der Tragweite des Europäisierungsprozesses in der Migrationspolitik, besonders auch mit den agierenden AkteurInnen und deren Interessen an der Vergemeinschaftlichung dieses Politikbereichs – oder deren Ausbleiben. Die Ausführungen sollen dazu beitragen, die zugrundeliegenden Prozesse und Kräfteverhältnisse zu verstehen.

Unter Europäisierung der Politik wird verstanden, dass sich innerhalb der EU quasi-staatliche Strukturen herausbilden – die dadurch entstehenden Organe der EU erhalten Kompetenzen, die bis dahin größtenteils den jeweiligen Nationalstaaten vorbehalten waren. Es entwickeln sich also neue, Nationalstaaten übergreifende, politische Strukturen, die mit bereits existierenden nationalstaatlichen Machtstrukturen interagieren, diese teilweise beeinflussen oder zur Implementierung von Gesetzen veranlassen. Die Migrationspolitik ist einer jener Politikbereiche, der gegenwärtig ‚europäisiert‘ wird und in dem sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sowie die EU-Institutionen zunehmend Verantwortung und Zuständigkeit teilen. (vgl. Parusel 2010: 44f.)

Da dieses Kapitel einen Versuch darstellt, eine Tendenzaussage zur bisherigen Migrationspolitik zu machen, liegt dessen Fokus auf der Europäisierung der Wirtschafts- und Arbeitsmigration. Für ein besseres Verständnis der Entwicklungen in diesem Politikbereich muss von der Vorstellung einer monolithischen Politik abgewichen werden. Nur so können die zugrundeliegenden, oft widersprüchlichen aber trotzdem gleichzeitig verfolgten Ziele der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen bzw. AkteurInnen herausgearbeitet werden. (vgl. Guiraudon; Joppke 2011: 11)

Etwaige Überschneidungen mit verschiedenen anderen Teilbereichen der EU-Migrationspolitik – wie Flüchtlings- und Asylpolitik, irreguläre Migration oder Sicherung der Außengrenzen – können und sollen aber trotzdem nicht vermieden werden, da diese Bereiche in einem Wechselverhältnis zueinander stehen und sich deshalb gegenseitig in ihrer Dynamik beeinflussen.

Die europäische Migrationspolitik wurde in asyl- und migrationspolitischen Fragen sukzessive vergemeinschaftet – für einen guten Überblick darüber werde ich in Anlehnung

an Andrew Geddes (2003: 126-142) und Bernd Parusel (2010: 23ff.) den Europäisierungsprozess der Migrationspolitik in vier Phasen einteilen.

Die erste Phase umfasst die Zeit zwischen der Gründung der Europäischen Gemeinschaft 1965 und der Unterzeichnung des Schengener Abkommens 1985, in der die Wanderungspolitik hauptsächlich Gastarbeitermigration bzw. Migration innerhalb der damaligen Europäischen Gemeinschaft umfasste. Da in meiner Arbeit der Fokus auf Migration aus Drittstaaten liegt, wird diese Phase nicht sehr ausführlich behandelt werden.

Die Zeit zwischen 1985 und dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht 1993, in der die Anwerbung von GastarbeiterInnen in mehreren Mitgliedstaaten ein Ende gefunden hat, wird als zweite Phase definiert. Durch das Anwachsen von anderen Wanderungsformen – wie beispielsweise Flucht- und Asylmigration – rückten in dieser Zeit auch Migrationsbewegungen aus Drittstaaten in den Fokus von staatenübergreifender Zusammenarbeit. Die EU-Mitgliedstaaten kooperierten aber weiterhin nur informell und auf Regierungsebene, während andere EU-Institutionen und die Öffentlichkeit noch weitgehend unbeteiligt waren.

Die Zeit zwischen dem Vertrag von Maastricht bis zum 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam wird als dritte Phase bezeichnet, in der die Migrationspolitik formalisiert und die Entwicklung von gemeinsamen migrationspolitischen Maßnahmen und Strategien im EU-Vertrag verankert wurde.

Daran anschließend folgt die vierte Phase, die den Zeitraum zwischen dem Vertrag von Amsterdam und dem Richtlinienvorschlag für die Anwerbung von hochqualifizierten Arbeitskräften der Kommission aus dem Jahr 2007 beschreibt. Der Vertrag von Amsterdam führte zur Vergemeinschaftung von Teilen der Migrationspolitik, und zielte auf eine weitere Vertiefung ebendieser ab. Außerdem fällt in diese in Bezug auf Migrationspolitik spannende Zeit das Haager Programm, das Grünbuch über die Verwaltung von Wirtschaftsmigration sowie der Strategische Plan zur legalen Zuwanderung.

3.1. Phase 1: 1965 – 1985

Nachdem mit dem Vertrag von Brüssel 1965 ein einheitlicher institutioneller Rahmen für die Europäischen Gemeinschaften geschaffen worden war, war die Migrationspolitik bis in die

80er Jahre wesentlich nationale Politik, bis dahin unterschieden sich die Migrationsformen je nach Mitgliedstaat. In Ländern wie Österreich oder Deutschland betraf Migration hauptsächlich ‚GastarbeiterInnen‘, während hingegen Großbritannien beispielsweise den Arbeitskräftebedarf hauptsächlich durch Menschen aus den ehemaligen Kolonien zu decken versuchte, und sich in Frankreich und den Niederlanden Hybridformen herausbildeten. Die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen wurde Mitte der Siebzigerjahre – ausgelöst durch die in einigen Ländern erlassenen Anwerbestopps für ‚GastarbeiterInnen‘ – erstmals zu einem europäischen Thema. Damit in Zusammenhang stehende Probleme und eventuelle gemeinsame Schritte wurden dann zwar auf Gemeinschaftsebene diskutiert, schlussendlich jedoch nicht genauer ausgearbeitet und blieben somit ohne Folgen. (vgl. Huke 2010: 40; Parusel 2010: 79f.)

3.2. Phase 2: 1985 – 1993

Konkrete erste ‚europäische‘ Schritte in Richtung Kooperation in der Migrationspolitik konnten dann Mitte der 1980er Jahre beobachtet werden, und wurden oft als Spill-over Effekte des Binnenmarktprogramms erklärt. Die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten in diesem Bereich wurzelte in der Verwirklichung der Personenfreizügigkeit und insbesondere im ersten Schengener Abkommen von 1985, welches auf eine Initiative Deutschlands und Frankreichs und der späteren Unterstützung von Belgien, den Niederlanden und Luxemburg zurückging, sowie dem zweiten ‚Schengener Durchführungsübereinkommen‘ von 1990. (vgl. Angenendt 2008: 39f.; Cross 2009: 172; Lavenex 2009: 4; Parusel 2010: 79ff.; Peintinger 2009: 15)

Das Grundprinzip dieser Verträge war der Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Unterzeichnerstaaten. Zentral waren auch die Forderungen nach einer besseren Sicherung der gemeinsamen Außengrenzen zur Abwehr unerwünschter Einwanderung sowie dem Schutz vor Schmuggel, Drogenhandel und grenzüberschreitender Kriminalität. Die im Rahmen des Schengen-Abkommens beginnende intergouvernementale Kooperation kann als Motor und Laboratorium für die EU-weite Zusammenarbeit vor allem in migrationspolitischen Fragen verstanden werden. Begründet wurde die Koppelung der Kooperation in den Bereichen Migrationspolitik und innere Sicherheit mit der Fokussierung auf die Kontrollaspekte der Einwanderungspolitik, die hinsichtlich der Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen vor allem als Instrumente der

Grenzsicherung und der Abwehr irregulärer Zuwanderung zu betrachten sind. (vgl. Angenendt 2002: 547; Lavenex 2009: 4; Monar 2001: 750f.; Parusel 2010: 81; Perchinig 2010: 60f.)

Zusätzlich zu den Schengener Abkommen war auch die 1986 in der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnete Einheitliche Europäische Akte von Bedeutung, welche auf die Vollendung des Binnenmarktes in der Europäischen Gemeinschaft und die Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen mit freiem Personen-, Dienstleistungs-, Waren-, und Kapitalverkehr abzielte. Die Unterzeichnung der Akte und der Schengener Abkommen führte zu einigen Debatten, in deren Folge die Kommission nach Aufforderung des Rates der Europäischen Gemeinschaft erstmals Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft formulierte. Dadurch wurde also bereits Ende der 1980er Jahre ein Interesse der Kommission an einer gemeinsamen europäischen Politik erkennbar, die Integration fördert und demografische Aspekte von Migration berücksichtigt. Die Kommission regte an, Niederlassung, Aufenthalt und den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu den Arbeitsmärkten der EG-Staaten gemeinsam zu regeln. Die Kompetenz der Kommission für diese Bereiche wurde aber sofort von einigen Mitgliedstaaten hinterfragt und ihr Vorstoß in diesem Bereich abgelehnt. (vgl. Cross 2009: 172; Geddes 2003: 132; Lavenex 2009: 4; Parusel 2010: 79f.; Perchinig 2010: 57)

3.3. Phase 3: 1993 – 1999

Der Beginn dieser Phase der Europäisierung der Migrationspolitik war geprägt von den politischen Veränderungen durch die Öffnung des Eisernen Vorhangs Ende der 1980er Jahre und generell durch eine stark ansteigende Zahl an Asylanträgen in Europa. 1992 erfolgte mit dem Vertrag von Maastricht und der darin geschaffenen intergouvernemental ausgerichteten dritten Säule die Institutionalisierung der migrationspolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. (vgl. Lavenex 2009:4; Tömmel 2008: 149f.; Wessels 2008: 419) “The Treaty on European Union, or Maastricht Treaty as it is more commonly known, formalised, but did not supranationalise, co-operation on immigration and asylum policy.” (Geddes 2000: 86) In dieser dritten Säule, der Innen- und Justizpolitik, wurde die Asyl- und Einwanderungspolitik angesiedelt. Außerdem umfasste diese Säule auch Fragen der Grenzsicherung, des Kampfes gegen Drogenhandel und Kriminalität oder der Rechtskooperation in Straf- und Zivilangelegenheiten.

„Weite Teile der Politik der dritten Säule waren als Kompensation für den Wegfall der Binnengrenzen und der damit zunehmenden grenzüberschreitenden Mobilität von Gütern und Personen gedacht – eine Mobilität, die als eine mögliche Quelle von Unsicherheit betrachtet wurde.“ (Parusel 2010: 83)

Diese Verankerung der migrationspolitischen Zusammenarbeit im Maastrichter Vertrag deutete darauf hin, dass die Kooperation zukünftig verstärkt werden und gemeinsame Strategien in diesem Bereich als gemeinschaftliche Aufgabe der EU-Institutionen festgelegt werden sollten. Insgesamt betrachtet blieb die Struktur der Zusammenarbeit nach diesem Vertrag mit nur wenigen Ausnahmen dennoch in der vorherigen, intergouvernementalen Form, da die eigentliche Macht beim Rat und damit den Mitgliedstaaten, die ihre Position als ‚main reference point‘ aufrechterhielten, blieb. (vgl. Geddes 2000: 87; Geddes 2003: 134f.)

Erklärt werden konnte die erfolgte Institutionalisierung der intergouvernementalen Zusammenarbeit trotz der Skepsis der Nationalstaaten unter anderem durch die bereits erwähnten Spill-over Effekte aus der Einheitlichen Europäischen Akte und die Furcht vor unkontrollierbaren Migrationsbewegungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Außerdem konnte auch das Interesse der Innenministerien an der Umgehung von nationalen Restriktionen sowie die Befürchtung von negativen Auswirkungen im Kontext einer schwierigen wirtschaftlichen Entwicklung und hoher Arbeitslosenquoten durch Einwanderung als Ursache dafür gesehen werden.

Die europäische Migrationspolitik wurde in dieser Phase also weiterhin hauptsächlich von den Innen- und JustizministerInnen der Mitgliedstaaten beeinflusst und getragen und war deshalb durch eine starke Akteurskonzentration gekennzeichnet. Es ließen sich aber bereits Öffnungstendenzen für supranationale AkteurInnen – und dabei besonders die Europäische Kommission – feststellen. (vgl. Huke 2010: 48; Imbusch 2003 nach Huke 2010: 4f.; Knelangen 2001: 141)

3.4. Phase 4: 1999 – 2007

Wichtige Ereignisse in migrationspolitischer Hinsicht in dieser vierten Phase sind die Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam, der Rat von Tampere, das Programm von Den Haag, das Grünbuch zur Wirtschaftsmigration sowie der Strategische Plan zur legalen Zuwanderung.

3.4.1. Vertrag von Amsterdam

Der Durchbruch zur Vergemeinschaftung gelang dann mit dem im Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam, durch den die Schaffung „eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Europäische Gemeinschaften 1997: 7) gewährleistet werden sollte. Die mit diesem Vertrag beschlossene und im selben Jahr auf dem Gipfel von Tampere inhaltlich konkretisierte Vergemeinschaftung der Asyl-, der Flüchtlings-, sowie allmählich auch der Einwanderungspolitik wurde von Petra Bendel (2009: 6) als eine der wichtigsten Kompetenzausweitungen der EU in den 1990er Jahren beschrieben. Der Vertrag von Amsterdam überführte diese Politikbereiche in den supranationalen ersten Pfeiler der Gemeinschaft, er integrierte die Schengener Abkommen in die Verträge und bestimmte die Einführung von supranationalen Entscheidungsregeln mit kleinen Einschränkungen nach einer Übergangszeit von fünf Jahren. (vgl. Lavenex 2009: 4) Seit dem Vertrag von Amsterdam wurde Zuwanderung also nicht mehr nur als eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ verstanden, sondern auch als ein „grundlegendes Zukunftsprojekt der voranschreitenden europäischen Integration.“ (Märker 2001: 3) Der ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ sollte unter anderem durch

„die Ausarbeitung von gemeinsamen Standards hinsichtlich der Freizügigkeit im Binnenraum, des Überschreitens der Außengrenzen der Union, der vereinheitlichten Vergabe von Einreisevisa, von asylpolitischen Mindeststandards und hinsichtlich des Umgangs mit sogenannten ‚illegalen‘ Migranten ausgestaltet werden.“ (Parusel 2010: 89)

Daraus geht hervor, dass weitgehender Konsens darüber bestand, dass die bisherige Zusammenarbeit in der dritten Säule in Bezug auf Migrationspolitik zu nichtzufriedenstellenden Ergebnissen geführt hatte und entstandene Blockaden bzw. institutionelle und Verfahrensprobleme, die sowohl von der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament sowie dem Rat zuvor bereits kritisiert wurden, gelöst werden sollten. Bei den intergouvernementalen Entscheidungsprozeduren wurde die bisherige Funktionsweise beanstandet, da bislang auf mehreren Ebenen einstimmige Entscheidungen getroffen werden mussten, bevor eine Maßnahme überhaupt in Kraft gesetzt werden konnte. Diese Problematik sollte durch Einbezug der Innen- und Justizpolitik in die erste Säule umgangen werden. (vgl. Arnold; Gusy 2002: 531; Lavenex 2001: 126f.; Parusel 2010: 88f.)

Die zwischen den Mitgliedstaaten herrschende (relative) Einigkeit über die Bereiche von Interesse, die Problemdefinition sowie die Ausrichtung der Migrationspolitik diente als Grundlage für die Vergemeinschaftung. Außerdem konnte durch die Verlagerung in die Gemeinschaftskompetenz das alleinige Initiativrecht der Kommission beschnitten und die Judikatur dem Europäischen Gerichtshof unterstellt werden. (vgl. Ezra 2004 nach Huke 2010: 50; Knelangen 2001: 259; Perchinig 2010: 63)

3.4.2. Rat von Tampere

Der 1999 in Tampere abgehaltene Europäische Rat formulierte ein umfassendes migrationspolitisches Programm, welches die Umsetzung des Amsterdamer Vertrags begleitete. Darin wurde beispielsweise die gerechte Behandlung von bereits lang ansässigen und sich rechtmäßig in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen, deren Rechte jenen der UnionsbürgerInnen angenähert werden sollten, durch eine energischere Integrationspolitik gefordert. Außerdem wurde der Rat zur Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für die Arbeitsmigration, den Familiennachzug und die Stellung langansässiger Drittstaatsangehöriger verpflichtet und die Kommission damit beauftragt, eine umfassende Mitteilung bezüglich eines gemeinsamen Asylverfahrens zu erstellen. (vgl. Europäischer Rat 1999; Lavenex 2009: 4; Perchinig 2010: 63) Die Beschlüsse des Tampere-Gipfels markieren für Steffen Angenendt (2008: 41) eine Art neue Schwerpunktsetzung in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik, da die Kommission erstmals seit 1973 die Notwendigkeit von legaler Arbeitsmigration aus Drittstaaten aus demographischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen betonte.

Die inhaltlich noch recht liberalen Beschlüsse des Rats von Tampere, in denen Zuwanderung als notwendig und bereichernd für die europäische Gesellschaft dargestellt wurde, wurden kurz darauf durch eine Reihe von externen Faktoren wiederum geschwächt. Der Konjunkturrückgang in Europa, die Terroranschläge von New York 2001 bzw. Madrid 2004 sowie einige Regierungsumbildungen in den Mitgliedstaaten, durch die einwanderungskritische Parteien mehr Einfluss bekamen, wurden von manchen AutorInnen als Ursachen für die Refokussierung des Migrationsdiskurses auf Kontrolle und sicherheitspolitische Themen genannt. (vgl. Bendel 2009: 6; Cross 2009: 171; Perchinig 2010: 64) Die Tampere-Prinzipien mit der bereits erwähnten geforderten Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen und UnionsbürgerInnen standen also somit fast von Beginn an „in

einem Spannungsverhältnis zum dominant sicherheitspolitischen ‚framing‘ der Migrationspolitik im Rat.“ (Perchinig 2010: 64)

Als ‚erstes Opfer‘ dieser sich ändernden Einstellung beschreibt Bernhard Perchinig (2010: 64f.) den im Juli 2001 vorgelegten Richtlinienentwurf über die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Erwerbstätigkeit. In diesem Entwurf hätten die Nationalstaaten die Kontrolle über die Vergabe von Einreisetiteln zur Erwerbstätigkeit beibehalten und die Drittstaatsangehörigen wären in Bezug auf Arbeitsbedingungen, Bildungszugang und soziale Rechte den UnionsbürgerInnen weitgehend gleichgestellt worden. Die Zielgruppe dieser 2001 vorgeschlagenen Richtlinie war zwar etwas umfassender als jene der mittlerweile umgesetzten Blue-Card Richtlinie, sie konnte aber als deren Vorläufermodell betrachtet werden, da sie ähnliche Ziele – wie mehr Rechte für Drittstaatsangehörige und gemeinschaftliche Aufnahmekriterien – verfolgte. Die Umsetzung dieses Entwurfs scheiterte aber an der Ablehnung durch den Rat der InnenministerInnen, die einen einheitlichen Rechtsstatus von neuzuwandernden Personen nicht akzeptieren wollten. (vgl. Bertozzi 2007: 6; Perchinig 2010: 64f.)

Während sich die europäische Migrationspolitik bis Ende der 1990er hauptsächlich mit Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie der Verhinderung irregulärer Einwanderung beschäftigte, wurden ab 1999 also auch Fragen der legalen Migration von Menschen aus Drittstaaten zu Themen von Interesse für die Organe der EU. Bedeutend waren die Beschlüsse von Tampere vor allem deshalb, da ab diesem Zeitpunkt auch vermehrt ökonomische, arbeitsmarktpolitische und im weitesten Sinne auch soziale sowie demografische Interessen in den Fokus rückten. (vgl. Parusel 2010: 143)

3.4.3. Programm von Den Haag

Die unterschiedlichen Zugänge zur Migrationspolitik manifestierten sich dann im 2004 beschlossenen Tampere-Nachfolgeprogramm von Den Haag, wo ein neuer Schwerpunkt auf die Außendimension der EU-Asyl- und Einwanderungspolitik gelegt wurde. Das Haager Programm zur ‚Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht der EU‘, das die Eckpunkte der europäischen Migrationspolitik zwischen 2005 und 2010 festlegte, konzentrierte sich auf die Abwehr von irregulärer Migration und die Kontrolle der Außengrenzen. Der Fokus des Haager Programms lag auf der Implementierung eines gemeinsamen europäischen

Asylsystems, der Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Einwanderungskontrolle sowie die Koordination der Kontrolle der Außengrenzen der EU. (vgl. Balzacq; Carrera 2006 nach Perchinig 2010: 69f; Perchinig 2010: 69)

Das Haager Programm sah außerdem „the creation of common immigration policy guidelines“ (Meyer 2010: 8) vor und legte Wert auf „an open debate on economic migration at an EU level.“ (ebd.) Zudem wurde darin festgeschrieben, dass die legale Zuwanderung „eine wichtige Rolle beim Ausbau der wissensbestimmten Wirtschaft in Europa und bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung spielen [wird].“ (Europäischer Rat 2004: 4)

Für Steffen Angenendt und Roderick Parkes (2008: 1) ergaben sich aus dem Haager Programm drei zukünftige Erfordernisse einer ‚kohärenten‘ Migrationspolitik der EU. Im Sinne einer horizontalen Kohärenz müssten verschiedene Politikfelder kombiniert werden, also Instrumente der Migrationspolitik mit außen-, entwicklungs-, sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen verknüpft werden. Durch die Einbeziehung von verschiedenen Regierungsebenen und der Zivilgesellschaft sollte eine vertikale Kohärenz erreicht werden, während eine innere Kohärenz durch die von den Mitgliedstaaten gemeinsam geplante Entwicklung und Verfolgung von Zielen erlangt wird.

Zusätzlich wurde im Haager Programm ein Auftrag an die Kommission formuliert, der die Vorlage eines ‚Strategischen Planes zur legalen Zuwanderung‘ vorsah, in dem auch Zulassungsverfahren erörtert werden sollten, durch die auf eine sich ändernde Nachfrage am Arbeitsmarkt reagiert werden kann. (vgl. Europäischer Rat 2004)

3.4.4. Das Grünbuch zur Wirtschaftsmigration

Die EU-Kommission nahm die Debatte über gemeinsame Vorschriften zur Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen im Jänner 2005 mit einem Grünbuch⁴ über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration auf. (vgl. Parusel 2010: 147; Perchinig 2010: 70)

“The aim of the Green Paper was to kindle a debate on the central and most controversial points of a possible future ruling on economic immigration, including the conditions and procedures for entry and residence, the principle of Community preference and the rights of third-country workers.” (Bertozi 2007: 7)

⁴ Grünbücher enthalten keine konkreten Maßnahmen, vielmehr weisen sie auf mögliche künftige Legislativvorschläge hin oder zeigen unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten auf. Sie sollen also eher eine Debatte anstoßen, als die AdressatInnen mit konkreten Dokumenten oder Gesetzestexten zu konfrontieren. (vgl. Parusel 2010: 147)

Überblicksmäßig werden an dieser Stelle die Positionen und Interessen der diversen AkteurInnen auf EU-Ebene in Bezug auf Arbeitsmigration im Grünbuch skizziert.

3.4.4.1. Europäische Kommission

Ein Großteil der Interessen der Kommission war institutioneller Art – so zielte die Kommission beispielsweise darauf ab, einen Fortschritt bei der Umsetzung der Bestimmungen aus dem Amsterdamer Vertrag zu erzielen. Die Kommission machte deutlich, „dass es ihr mit dem Unterbreiten von Vorschlägen zur Wirtschaftsmigration darum geht, ihre vertragliche Funktion zu erfüllen, dem europäischen Integrationsprozess Vorschub zu leisten und Arbeitsaufträgen der Staats- und Regierungschefs nachzukommen.“ (Parusel 2010: 148) Außerdem konnten im Grünbuch Interessen wahrgenommen werden, denen Normen und politische Überzeugungen zu Grunde lagen: Durch die Schaffung von gemeinsamen Regeln für die Wirtschaftsmigration sollte ein Beitrag zur Sicherung des Wohlstands in der EU, zur Linderung der wirtschaftlichen Folgen des Bevölkerungsrückgangs sowie der Überalterung der Gesellschaft geleistet und die Wettbewerbsfähigkeit von europäischen Unternehmen verbessert werden.

Die Kommission verknüpfte die Fragen, die sich im Bereich Wirtschaftsmigration ergaben, also mit den ökonomischen und demografischen Herausforderungen der EU – in diesem Zusammenhang waren ihre Interessen von einem Leitbild der EU als ‚Markteuropa‘ geprägt. (vgl. Europäische Kommission 2004: 3f.; Parusel 2010: 148)

3.4.4.2. Europäisches Parlament

In den Stellungnahmen des Parlaments zum Grünbuch wurde festgestellt, dass es zwar bisher „keine echte europäische Migrationspolitik in organisierter und koordinierter Form“ gab, dass die EU als „Raum ohne Binnengrenzen“ zukünftig jedoch einen „gemeinsamen, kohärenten und effizienten Ansatz im Bereich der Sicherung der Außengrenzen“ (Europäisches Parlament 2005: 2) braucht und deshalb eine „gemeinsame Politik in den Bereichen Visa, Asyl und Einwanderung konzipieren“ (ebd.) müsse. Zudem ging aus den Stellungnahmen des Parlaments hervor, dass eine umfassende Vergemeinschaftung der Migrationspolitik in der EU befürwortet wurde. Ähnlich wie die Kommission ging auch das Parlament davon aus, dass Einwanderung aufgrund der wirtschaftlichen und demografischen

Entwicklung in den EU-Staaten notwendig sei. (vgl. Europäisches Parlament 2005 2f.; Parusel 2010: 149)

Gleichzeitig machte das Parlament aber auch darauf aufmerksam, dass sich die gemeinsame EU-Politik nicht nur an den arbeitsmarktpolitischen Interessen der verschiedenen Mitgliedstaaten orientieren dürfe. Vielmehr sollten auch „politische Maßnahmen zur Aufnahme und zur Integration“ (Europäisches Parlament 2005: 3) getroffen und ein sicherer Status sowie bürgerliche, soziale und politische Rechte für alle MigrantInnen in der EU festgelegt werden. Generell bestand also das Interesse des Parlaments in einer möglichst effizienten Lenkung, Steuerung und Kontrolle aller Migrationsbewegungen. (vgl. Europäisches Parlament 2005: 3; Parusel 2010: 149f.)

3.4.4.3. Mitgliedstaaten / Rat der EU

Aus den Positionspapieren der Mitgliedstaaten ging hervor, dass die Vorlage des Grünbuchs durch die Kommission generell begrüßt wurde. Gleichzeitig wurde aber auch deutlich gemacht, dass ein gemeinsames Vorgehen in diesem Bereich nur gutgeheißen wird, wenn auf nationaler Ebene selbstständig entschieden werden kann, anhand welcher Kriterien und in welchem Umfang Arbeitsmigration zugelassen wird. Die nationalen Regierungen ließen ihre unterschiedlichen Erwartungen und divergierenden Interessen im Bereich der Arbeitsmigration deutlich werden und zielten allgemein auf ein eher niedriges Niveau der Vergemeinschaftung der EU- Migrationspolitik ab. Trotzdem war aus den Stellungnahmen zu erkennen, dass grundsätzlich fast alle Mitgliedstaaten Arbeitsmigration positiv beurteilten. (vgl. Parusel 2010: 153)

Einige Länder⁵ standen möglichen EU-weiten Regelungen skeptisch gegenüber und betrachteten gemeinsame Wirtschaftsmigration nicht als wünschenswert oder als vorrangiges Ziel. Andere Staaten⁶ beurteilten eine gemeinsame Beschäftigung mit Migrationsfragen auf EU-Ebene grundsätzlich positiv, unterstrichen jedoch die Notwendigkeit der Handlungsfähigkeit und Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten auf nationalstaatlicher Ebene. Italien, Griechenland und Malta gehören zu jener kleinen Gruppe von Staaten, die europäische Regelungen klar befürworteten. Zusammenfassend schätzte

⁵ Polen, Slowakei, Irland, Großbritannien und Frankreich

⁶ Deutschland, Österreich, Belgien, Finnland, Slowenien, Zypern, Dänemark und Schweden

die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten die Schaffung gemeinsamer Regelungen über Arbeitsmigration vorsichtig als wünschenswert ein, beharrte aber gleichzeitig darauf, dass nach wie vor auf nationaler Ebene bestimmt werden sollte, welche und wie viele MigrantInnen in das jeweilige Land einwandern dürfen.

Uneins waren sich die Staaten beispielsweise hinsichtlich der Ausgestaltung der Migrationspolitik. Einige Länder⁷ bevorzugten einen ‚horizontalen‘ Ansatz, also eine Art europäischen Rechtsrahmen mit Mindestvorschriften zur Arbeitsmigration, innerhalb dessen die einzelnen Länder detaillierte nationale Vorschriften wie etwa Punktesysteme oder Quotenregelungen bestimmen können. Andere Mitgliedstaaten⁸ befürworteten wiederum einen ‚sektoralen‘ Ansatz, in dem EU-Regelungen zu bestimmten Gruppen von EinwanderInnen – wie SaisonarbeiterInnen oder hochqualifizierte AkademikerInnen – statt eines Rahmens auf EU-Ebene existieren sollten. (vgl. Parusel 2010: 185ff.)

3.4.5. Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung

Als Folge des enormen Feedbacks auf das Grünbuch der Wirtschaftsmigration legte die EU-Kommission 2005 den ‚Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung‘ mit Maßnahmen und Legislativvorschlägen vor. Der Strategische Plan wurde von der Kommission als ein ‚Fahrplan‘ für den noch verbliebenen Zeitraum des Haager Programms zwischen 2006 und 2009 vorgestellt und kündigte unter anderem die Erarbeitung von fünf Richtlinien zur Migrationssteuerung an. (vgl. Europäische Kommission 2005: 3; Perchinig 2010: 70) In Bezug auf Arbeitsmigration stellte die Kommission fest, dass aus den Stellungnahmen des Grünbuchs hervorging, dass „eine gemeinsame EU-Strategie für die Wirtschaftsmigration generell befürwortet wird, wenn auch die Auffassungen hinsichtlich der zu verfolgenden Ansätze und der erwarteten Endergebnisse weit auseinander gehen.“ (Europäische Kommission 2005: 3) Die Kommission unterstrich in diesem Strategischen Plan ihr Interesse an einer Verwaltung der Zuwanderung in die EU aufgrund der in den letzten Jahren vermehrten transnationalen Migrationsströme. Den Bedarf an gemeinsamen EU-Regelungen rechtfertigte die Kommission damit, dass die nationalen Entscheidungen aufgrund der Freizügigkeit innerhalb der EU immer auch andere Mitgliedstaaten und deren Arbeitsmärkte beträfen, selbst wenn die Mitgliedstaaten in Zukunft weiterhin eigenständig über die Zahl

⁷ Belgien, Deutschland, Griechenland, Estland, Zypern, Finnland und Slowenien

⁸ Großbritannien, Slowakei, Polen, Litauen, Malta und Frankreich

der aufgenommenen ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten entscheiden sollen. Weitere Interessen der Kommission lagen in der Zurückdrängung von ‚unerwünschten Begleiterscheinungen‘ von Migrationsströmen (Menschenhandel, Schwarzarbeit usw.) sowie in der Forcierung wirtschaftlicher, wettbewerbspolitischer und demografischer Entwicklungen. Darauf aufbauend schlug die Kommission ein Mischsystem aus Richtlinien für die Arbeitsmigration aus Drittstaaten vor. Dies sollte aus einer horizontalen (generellen) und vier sektorspezifischen (auf bestimmte Gruppen von EinwanderInnen zugeschnittenen) Richtlinien bestehen. Durch dieses Maßnahmenpaket sollten attraktive Bedingungen für bestimmte Gruppen von ZuwanderInnen, die in der EU benötigt werden, festgelegt werden. Durch die Schaffung von unbürokratischen und flexiblen Instrumenten sollten ArbeitsmigrantInnen faire, auf bestimmten Rechten basierende Möglichkeiten geboten werden. (vgl. Europäische Kommission 2005: 6; Parusel 2010: 195ff.)

Um den Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften in der EU zu decken, befasste sich eine dieser sektorspezifischen Richtlinien ausschließlich mit dieser Gruppe von ArbeitsmigrantInnen:

„Um diese Situation zu verbessern, könnte ein spezielles gemeinsames Verfahren für die rasche Auswahl und Zulassung hoch qualifizierter Zuwanderer konzipiert werden; außerdem könnten attraktive Bedingungen für solche potenziellen Zuwanderer geschaffen und diese damit ermutigt werden, sich für Europa zu entscheiden. (Europäische Kommission 2005: 8)

Die anderen im Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung diskutierten Richtlinien sollten sich mit der Einreise von niedrig qualifizierten SaisonarbeiterInnen, mit innerbetrieblich versetzten ArbeitnehmerInnen sowie mit bezahlten Auszubildenden befassen, diese werden aber aufgrund ihrer Irrelevanz für diese Arbeit nicht genauer thematisiert.

3.4.5.1. Reaktionen auf den Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung

Parusel (2010: 204) beschreibt die Reaktion der EU-Mitgliedstaaten auf den Strategischen Plan als Rückendeckung für die Kommission – auch wenn die Abwehr von unerwünschter Migration für die Mitgliedstaaten gegenüber möglichen EU-Konzepten zur Ermöglichung von Arbeitsmigration politische Priorität hatte. Hinweise auf die eventuellen positiven Effekte von legaler Migration – wie die Deckung des Bedarfs an Arbeitskräften und den Beitrag von MigrantInnen zu nachhaltiger Entwicklung – ließen auf eine Veränderung bzw. Erweiterung der Interessen der Mitgliedstaaten im Bereich Migration schließen.

Als erste dieser vier Richtlinien wurde im Oktober 2007 jene für die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften durch einen Richtlinienvorschlag konkretisiert. Dies kann als Zeichen dafür verstanden werden, dass eine Regelung für diese Gruppe von MigrantInnen für die Kommission am dringlichsten erschien. Außerdem durfte die Kommission damit rechnen, dass in diesem Bereich am ehesten eine Einigung mit den Mitgliedstaaten zustande kommen konnte, auch wenn das Thema wegen der befürchteten negativen Konsequenzen für die nationalen Arbeitsmärkte ein sensibles war. Die Kommission hatte also mit einem konsequenten Arbeitsprogramm, angefangen mit dem Grünbuch über den ‚Strategischen Plan‘ und schlussendlich mit der Vorlage der Richtlinienvorschläge, eine sehr aktive Rolle im Wechselspiel der EU-Organe inne – mit dem Ziel, den europäischen Integrationsprozess anzutreiben und bisherige Mankos der Migrationspolitik auszugleichen. (vgl. Carrera 2007: 1f.; Guild 2007: 1)

3.5. Zwischenfazit

Dieses Kapitel hat eine Übersicht über die Etappen und die Tragweite der Europäisierung der Migrationspolitik gewährt. Dabei wurden besonders die (wirtschafts-)migrationspolitischen Interessen der EU-Institutionen sowie der Mitgliedstaaten in den Fokus genommen, um die Veränderungen und Weiterentwicklungen in der Verteilung der Kompetenzen sowie der migrationspolitischen Prioritäten bis zum Vorschlag für die Blue-Card Richtlinie zu erklären und Zusammenhänge aufzuzeigen.

Wie aus diesem Kapitel hervorging, hat sich die Migrationspolitik der EU in den vergangenen Jahrzehnten in vielen Bereichen rapide gewandelt. Nichtsdestotrotz konnte beobachtet werden, dass manche Interessen von den Achtzigerjahren bis ins 21. Jahrhundert konstant geblieben sind. Dazu zählte Parusel (2010: 231f.) beispielsweise das Ziel, unerwünschte Migrationsbewegungen von der EU fernzuhalten oder die Abschottung des zusammengewachsenen Europa nach außen. Denn auch wenn teilweise argumentiert wurde, dass Einwanderung in die EU benötigt wird, gab es keine Hinweise, dass die Abwehrinteressen demnächst verworfen, die EU-Außengrenzen geöffnet oder die Visumsvorschriften für Drittstaatsangehörige gelockert bzw. abgeschafft werden.

Trotzdem waren natürlich Veränderungen der Interessen zu beobachten – vor allem in Bezug auf Arbeitsmigration konnte diesbezüglich sowohl ein Wandel als auch

Diversifizierung festgestellt werden. So wurde beispielsweise immer öfter auf die positiven Auswirkungen von MigrantInnen auf die Arbeitsmärkte oder deren positiven Beitrag zum zukünftigen demographischen Problem der EU verwiesen.

Die Interessen in der Migrationspolitik in diesem Bereich wurden in den letzten Jahren also deutlich breiter – was auch an der Erarbeitung der Blue-Card Richtlinie gesehen werden kann. Wie diese Richtlinie basierend auf den in diesem Kapitel beschriebenen Etappen und migrationspolitischen Entwicklungen zuerst vorgeschlagen und dann auch umgesetzt wurde, wird in den nächsten Kapiteln thematisiert werden.

4. Vorschlag für die Blue-Card Richtlinie

„In order to compete, the EU must introduce a common, transparent, fast-track procedure for highly qualified third-country nationals seeking to apply from their country of origin. The EU Blue Card proposal seeks to provide such a procedure.” (Costelloe 2009: 2)

Aufbauend auf den gemachten Erfahrungen bzw. den zu erwartenden migrations-, arbeitsmarktpolitischen und demographischen Entwicklungen legte die Europäische Kommission im Oktober 2007 einen sehr ambitionierten Vorschlag für die Blue-Card Richtlinie vor. Aus Sicht der Kommission waren „the growing importance of a knowledge-based economy, the structural economic change and the growth of service sector, the delocation of labour intensive production, the outflows of EU nationals“ (Europäische Kommission 2007e: 2) jene Herausforderungen, die die Anwerbung von hochqualifizierten Arbeitskräften nötig machten.

Bis zu diesem Zeitpunkt existierten aber etliche Faktoren, die die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten in die EU stark einschränkten bzw. die dazu führten, dass sich diese Gruppe von MigrantInnen für andere Zielländer wie Australien, Kanada oder die USA entschieden.

Die dafür in der Literatur genannten Gründe sind vielseitig – so wird beispielsweise auf die sowohl in der Öffentlichkeit, bei PolitikerInnen als auch bei potentiellen MigrantInnen weitverbreitete Wahrnehmung der EU als ‚Festung Europa‘ hingewiesen, in der ein großer Teil der Bevölkerung bislang nicht bereit war, Zuwanderung in einem größeren Umfang zu akzeptieren. Unter diesem Blickwinkel wurde Migration lange Zeit nicht als Bereicherung, nicht einmal als Chance zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU oder als Möglichkeit, um demographische Probleme zu entschärfen, gesehen. Vielmehr wurde Zuwanderung als Bedrohung für die Stabilität der Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme in der EU begriffen, was nicht zu einem positiven Klima für MigrantInnen beitrug. (vgl. Angenendt; Parkes 2010a: 74; Kahanec; Zimmermann 2010: 1)

Bis zu diesem Zeitpunkt existierten in der EU 27 verschiedene, nachfragebestimmte (mit Ausnahme Großbritanniens) Regelungen für die Zuwanderung von Arbeitskräften. In Bezug auf hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten gab es wiederum nur zehn Mitgliedstaaten, die Sonderregelungen für diese Gruppe von ArbeitnehmerInnen erlassen

hatten. Diese unterschiedlichen und schwer vergleichbaren Regelungen führten für MigrantInnen oft zu großen administrativen Barrieren aufgrund von unterschiedlichen Steuersystemen, von Problemen beim Transfer sozialpolitischer Unterstützungen oder von Versicherungsleistungen. Erschwerend war die gesamte Situation für MigrantInnen außerdem aufgrund von Sprachbarrieren und Schwierigkeiten in der Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen, weshalb sie oft in Bereichen tätig waren, für die sie eigentlich überqualifiziert waren. (vgl. Cerna 2008: 6; Europäische Kommission 2007a: 3; Kahanec; Zimmermann 2010: 9f.)

4.1. Erklärungsmuster für das Zustandekommen der Blue-Card Richtlinie

In den wissenschaftliche Analysen zur Richtlinie bzw. deren Entwurf dominieren nach Nikolai Huke (2011: 6) zwei Erklärungsmuster. Dabei wird die Blue Card Richtlinie – im Verständnis eines modernisierten *Intergouvernementalismus* – einerseits auf die nationalen Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten und deren Konflikt mit der auf Ausweitung ihrer Kompetenzen bedachten Kommission zurückgeführt. In diesem Zusammenhang wird den Mitgliedstaaten zugeschrieben, dass ihre Interessen auf Sicherheit und Kontrolle ausgerichtet sind, während die Kommission als liberaler gilt.

Andererseits wurde mittels *funktionaler Erklärungen* der Bedarf einer Blue-Card mit einem Fachkräftemangel und dem demographischen Wandel begründet. In diesem Verständnis wird die Blue-Card als Mittel verstanden, um das in der Lissabon-Strategie formulierte Ziel „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ (Europäischer Rat 2000) aufzusteigen, zu erreichen. AutorInnen, die auf funktionale Erklärungsmuster zurückgreifen, begründen den Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften in der EU beispielsweise durch “[I]ooming demographic developments, such as aging populations, stalled economic growth, cash-strapped social-security systems, and the dearth of innovation potential of skilled workforces.” (Zimmermann 2009 nach Kahanec; Zimmermann 2010: 1) Auch von Sinéad Costelloe (2009: 1) wird dieses Argument mit dem Hinweis, dass es in Europa trotz der derzeitigen Wirtschaftskrise und hohen Arbeitslosigkeit nach wie vor zu wenige, in der EU ausgebildete, hochqualifizierte Arbeitskräfte gibt, die dem dringenden demographischen und ökonomischen Bedarf gerecht werden, unterstützt.

Ähnlich argumentiert wird diese These auch von der Kommission, die den steigenden Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten damit begründet, dass das mit jährlich 3% erwartete Wachstum in wissensintensiven Sektoren aufgrund der demographischen Probleme nicht mit Arbeitskräften aus der EU erreicht werden kann. (vgl. Europäische Kommission 2007c: 1)

4.2. Inhalte des Vorschlags für die Blue-Card Richtlinie

Das Ziel des nachfrageorientierten Vorschlags für die Richtlinie war es, dem politischen Auftrag, der aus dem Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung hervorging, nachzukommen. Deshalb sollten der EU mehr Mittel und Instrumente an die Hand gegeben werden, um hochqualifizierte ArbeitnehmerInnen aus Drittstaaten anzuwerben, zu beschäftigen und besser einzusetzen. Angestrebt wurde also die Möglichkeit einer raschen und effizienten Reaktion auf den fluktuierenden Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten, um gegenwärtige bzw. zukünftige Qualifikationsengpässe auszugleichen, wenn dafür keine hochqualifizierten EU-BürgerInnen zur Verfügung stehen. Dadurch sollte die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft in Übereinstimmung mit den Zielvorgaben der Lissabon-Strategie verbessert werden. Durch Untersuchungen auf den nationalen Ebenen wurde ein Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften vor allem im Ingenieurwesen, in der Pharmaindustrie, der Informatik, dem Gesundheitswesen sowie dem Bildungssektor festgestellt. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 2; Europäische Kommission 2007c: 1; Europäische Kommission 2007e: 10)

Die Kommission betonte, dass die EU aufgrund des internationalen Wettbewerbs um hochqualifizierte Arbeitskräfte nur dann ‚die besten Köpfe‘ gewinnen kann, wenn sie mit einer Stimme spricht und die potenziellen MigrantInnen nicht mehr mit 27 verschiedenen Systemen konfrontiert werden. Um dies zu erreichen, wurde mit dem Entwurf der Blue-Card Richtlinie ein einheitliches Verfahren vorgeschlagen, welches gemeinsame Aufenthaltsbedingungen festlegt und EU-weite Mobilität erleichtert. Durch die Richtlinie sollte eine flexible, nachfrageorientierte und auf objektiven Kriterien (z.B. festgelegter Mindestlohn, Berufsqualifikationen) beruhende Einreiseregulierung eingeführt werden.

Die wesentlichen Punkte des am 23. Oktober 2007 vorgelegten Vorschlags der Kommission werden auf den nächsten Seiten beschrieben. Ich werde dazu einzeln auf dessen Kapitel

eingehen. Zusätzlich ist zu erwähnen, dass sich Großbritannien, Irland und Dänemark auf Basis der Vereinbarungen aus dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht an der Annahme dieser Richtlinie beteiligt haben und deshalb die Opt-out Klausel eingesetzt wurde. Aus diesem Grund ist die Blue-Card Richtlinie für diese Staaten nicht bindend und ihnen gegenüber nicht anwendbar. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 16, 20; Europäische Kommission 2007c: 3)

4.2.1. Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen

Das erste Kapitel regelte die allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie. So wurden in diesem Abschnitt verschiedene Begriffsbestimmungen vorgenommen und der Anwendungsbereich der Richtlinie festgelegt. Ein erwartetes Kernstück des Vorschlags der Kommission war die Definition einer ‚hochqualifizierten Beschäftigung‘. Aber anstatt eine breite Definition einer Zielgruppe zu geben, entschied sich die Kommission für eine ‚split definition‘, um eventuellen Einsprüchen bzw. Zweifeln der EU-Mitgliedstaaten vorzubeugen. (vgl. Meyer 2010: 15) Zwei Kriterien für ‚hochqualifizierte Beschäftigung‘ wurden festgelegt:

„Zum einen muss es sich dabei um die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit handeln. [...] Zum anderen müssen die Drittstaatsangehörigen einen ‚höheren Bildungsabschluss‘ nachweisen. Damit auch Fachkräfte, die zur Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit nicht unbedingt einen Hochschulabschluss benötigen [...] teilnehmen können, ist im Vorschlag vorgesehen, dass eine einschlägige Berufserfahrung von mindestens drei Jahren einem höheren Bildungsabschluss gleichwertig ist.“ (Europäische Kommission 2007a: 10)

Unter einem höheren Bildungsabschluss wurden Qualifikationen, die im Rahmen eines mindestens dreijährigen Studiums an einer (Fach-)Hochschule erworben wurden, verstanden.

Vom Anwendungsbereich ausgenommen wurden verschiedene Gruppen von MigrantInnen ungeachtet ihrer Qualifikationen. Dies waren hauptsächlich Personengruppen, welche in anderen, spezielleren Regelungen (z.B. Forscherrichtlinie, Daueraufenthaltsrichtlinie) erfasst werden sollten. Aber auch Flüchtlinge und Drittstaatsangehörige mit einem temporären oder subsidiären Schutz sowie langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige waren von dieser Ausnahme betroffen.

Günstigere Bestimmungen, die von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden, blieben laut dem Vorschlag der Kommission von der Richtlinie unberührt. Außerdem wurde klargestellt, dass Arbeitskräfte aus Ländern des globalen Südens nur dann angeworben werden dürfen, wenn

sichergestellt und gewährleistet wird, dass die Anwerbung von Arbeitskräften in Sektoren, die unter Arbeitskräftemangel leiden, unter ethischen⁹ Gesichtspunkten erfolgt. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 10, 21f.)

4.2.2 Kapitel 2: Zulassungsvoraussetzungen

Dieses Kapitel legte die Zulassungsvoraussetzungen fest. Folgende Zulassungskriterien mussten laut Vorschlag der Kommission von den Drittstaatsangehörigen erfüllt werden:

- 1) Nachweis eines gültigen Arbeitsvertrags oder eines verbindlichen Arbeitsplatzangebots für mindestens ein Jahr im betreffenden Mitgliedstaat.
- 2) Erfüllung der nach nationalem Recht für UnionsbürgerInnen geltenden Voraussetzungen für die Ausübung des reglementierten Berufs, der Gegenstand des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsplatzangebots ist.
- 3) Nachweise für die höheren beruflichen Qualifikationen in dem im Arbeitsvertrag oder dem verbindlichen Arbeitsplatzangebot genannten Beruf oder der Branche im Falle nicht-reglementierter Berufe.
- 4) Vorlage eines gültigen Reisedokuments und gegebenenfalls eines gültigen Aufenthaltstitels.
- 5) Nachweis einer abgeschlossenen Krankenversicherung für sich und die Familienangehörigen für jene Zeiten, in denen man keinen Versicherungsschutz und keinen Anspruch auf die mit einem Arbeitsvertrag einhergehenden Leistungen hat.
- 6) Keine Bedrohung für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 23)

Die Festlegung eines Mindesteinkommens war von großer Bedeutung. Die Kommission schlug vor, dass das im Arbeitsvertrag angegebene Bruttomonatsgehalt nicht geringer als das Dreifache des nach nationalem Recht geltenden Mindestbruttomonatsgehalts sein darf. Für Mitgliedstaaten, die auf nationaler Ebene keine Mindestlöhne festgelegt haben, sollte ein Mindestniveau beschlossen werden, das mindestens dreimal so hoch wie jener Mindestlohn ist, bei dem die jeweiligen StaatsbürgerInnen Anspruch auf Sozialhilfe haben. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 23) Die Festlegung dieses Mindestniveaus wurde von der

⁹ Darunter wird verstanden, dass die Mitgliedstaaten nicht aktiv Arbeitskräfte aus Drittstaaten, die von Brain-Drain betroffen sind, rekrutieren. (vgl. Europäische Kommission 2007g: 65)

Kommission damit begründet, dass dadurch die Mitgliedstaaten keinen Satz festlegen könnten, der „so niedrig wäre, dass einheimische oder andere hochqualifizierte Fachkräfte aus der EU diese Stelle nicht annehmen würden, obwohl sie ihren Qualifikationen entspricht.“ (Europäische Kommission 2007a: 10) Zusätzlich soll auf diese Art gewährleistet werden, dass die AntragstellerInnen für sich sorgen können, ohne auf die Leistungen des Sozialsystems des betreffenden Mitgliedstaats angewiesen zu sein.

Eine Ausnahmeregelung wurde für unter 30jährige hochqualifizierte Arbeitskräfte bestimmt – für diese spezielle Gruppe wurden die Gehaltsvorschriften bereits als erfüllt betrachtet, wenn das Bruttomonatsgehalt wenigstens zwei Drittel des festgelegten nationalen Mindestniveaus entspricht. Diese Ausnahmeregelung sollte es jungen hochqualifizierten Arbeitskräften ermöglichen, dass sie trotz ihrer eingeschränkten Berufserfahrung und ihrer Situation auf dem Arbeitsmarkt die Gehaltsschwelle erfüllen können.

Durch den Vorschlag wurde kein Recht auf Zulassung geschaffen, weshalb die einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin eigenständig über die Zahl der zuzulassenden, hochqualifizierten Arbeitskräfte entscheiden können. Zudem berücksichtigt der Vorschlag der Kommission den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz¹⁰. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 11, 24; Europäische Kommission 2007b: 2; Europäische Kommission 2007c: 2; Europäische Kommission 2007e: 39)

4.2.3. Kapitel 3: EU Blue Card, Verfahren und Transparenz

Dieses Kapitel beschäftigte sich mit der Blue Card, deren Verfahren und Transparenz. Darin wurde die Gültigkeitsdauer der Blue-Card auf zwei Jahre festgelegt – diese konnte zudem um mindestens den gleichen Zeitraum verlängert werden.

Zusätzlich war im Entwurf vorgesehen, dass die Blue-Card entzogen werden kann, wenn festgestellt wird, dass diese durch Betrug erworben, gefälscht oder manipuliert wurde bzw. wenn herausgefunden wird, dass die Zulassungskriterien für die Erteilung der Blue-Card nicht erfüllt werden. Außerdem konnten die Mitgliedstaaten die Ausstellung einer Blue-Card

¹⁰ Dieser Grundsatz ist folgendermaßen definiert: „Die Mitgliedstaaten berücksichtigen Anträge auf Einreise in ihr Hoheitsgebiet zur Ausübung einer Beschäftigung nur, wenn die in einem Mitgliedstaat angebotenen Stellen nicht mit Arbeitskräften des eigenen Landes und anderer Mitgliedstaaten oder mit Arbeitskräften aus Nichtmitgliedstaaten, die auf Dauer und legal ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben und dem regulären Arbeitsmarkt dieses Staates bereits angehören, besetzt werden können.“ (Entschließung des Rates 1994 nach Europäische Kommission 2004: 7)

ablehnen, wenn dies die Arbeitsmarktsituation verlangte und sie ihre einzelstaatlichen Verfahren zur Besetzung freier Stellen anwenden oder beispielsweise UnionsbürgerInnen bzw. sich in der EU aufhaltende Drittstaatsangehörige vorrangig berücksichtigen wollen.

Die Drittstaatsangehörigen oder deren ArbeitgeberInnen können sowohl im jeweiligen Mitgliedstaat als auch außerhalb des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats einen Antrag auf eine Blue-Card stellen – eine Entscheidung über diese Anträge muss von den zuständigen Behörden im Mitgliedstaat innerhalb von 30 Tagen gefällt werden. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 24ff.)

4.2.4. Kapitel 4: Rechte

Dieser Abschnitt des Vorschlags der Kommission behandelt die Rechte der Drittstaatsangehörigen.

Im Vorschlag wurde beispielsweise festgelegt, dass die InhaberInnen einer Blue-Card in den ersten zwei Jahren nur unselbständig erwerbstätig sein dürfen. Nach den ersten zwei Jahren des rechtmäßigen Aufenthalts in einem Mitgliedstaat können die Blue-Card InhaberInnen aber dessen Staatsangehörigen hinsichtlich des Zugangs zu einer hochqualifizierten Beschäftigung gleichgestellt werden, die Mitgliedstaaten können die Zugangsbeschränkungen aber auch beibehalten.

In Bezug auf Arbeitslosigkeit legte der Entwurf fest, dass Arbeitslosigkeit von Drittstaatsangehörigen während ihres Aufenthaltes in der EU noch kein Grund zur Entziehung der Blue-Card ist, solange die Arbeitslosigkeit den Zeitraum von drei Monaten nicht überschreitet. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 27f.)

Der Vorschlag regelte zusätzlich die Zuerkennung von gleichen, fundamentalen sozioökonomischen Rechten für Blue-Card InhaberInnen, da diese genauso wie EU-BürgerInnen ihren Beitrag zur europäischen Wirtschaft leisten. Die Gleichbehandlung für die Drittstaatsangehörigen, die noch nicht über einen langfristigen Aufenthaltstitel verfügen, war dabei in den Bereichen Arbeitsbedingungen (Arbeitsentgelt, Entlassung), Vereinigungsfreiheit und Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, Gesundheitsschutz, Sicherheit am Arbeitsplatz, allgemeine und berufliche Bildung, Anerkennung von Berufsqualifikationen, soziale Sicherheit (inklusive Gesundheitsversorgung), Export von

Rentenansprüchen, Steuervergünstigungen sowie dem Zugang zu Gütern und Dienstleistungen vorgesehen. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 28f.; Europäische Kommission 2007d: 2)

Für Familienangehörige der InhaberInnen einer Blue-Card sollte die Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung zur Anwendung kommen, einige günstigere Bedingungen durch die Blue-Card Richtlinie wurden zusätzlich verankert. Aufenthaltstitel für Familienangehörige werden spätestens sechs Monate nach Einreichung des Antrags erteilt. Diese Aufenthaltstitel hängen aber nicht davon ab, ob eine begründete Aussicht auf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besteht oder ob eine Mindestaufenthaltsdauer von den Blue-Card InhaberInnen nachgewiesen werden kann. Zusätzlich wurde auch der Zugang zum Arbeitsmarkt für EhegattInnen festgelegt. Die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltstitel der Familienangehörigen richtet sich nach jener der Blue-Card InhaberInnen.

Die Integrationsmaßnahmen kommen für Familienangehörige nur nach der gewährten Familienzusammenführung zur Anwendung.

Die InhaberInnen einer Blue-Card sind außerdem berechtigt, ihre Aufenthaltszeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten zu kumulieren, um die vorgeschriebene Aufenthaltsdauer für den Aufenthaltstitel ‚langfristig Aufenthaltsberechtigter – EG‘ zu erreichen, wenn sie sich fünf Jahre rechtmäßig und permanent als Blue-Card InhaberInnen in der EU aufhielten. Dies trifft auch dann zu, wenn sie sich zwölf aufeinanderfolgende Monate nicht in der EU aufhielten oder in fünf Jahren die gesamte Abwesenheit 16 Monate nicht überschreitet. Ziel dieser Regelung ist die Stärkung der räumlichen Mobilität der hochqualifizierten Arbeitskräfte. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 12, 29f.)

4.2.5. Kapitel 5: Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten

In diesem Kapitel wird der Aufenthalt der Drittstaatsangehörigen in anderen Mitgliedstaaten geregelt.

Nach zwei Jahren rechtmäßigen Aufenthalts im ersten Mitgliedstaat dürfen sich InhaberInnen einer Blue-Card und deren Familienmitglieder, falls dieses familiäre Verhältnis im ersten Mitgliedstaat auch schon bestanden hat, zum Zweck der Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen. Diese

Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, die gleichen Bedingungen wie für die erste Einreise in deren Hoheitsgebiet zu erlassen. Deshalb kann die Erteilung einer Blue-Card von diesen Mitgliedstaaten aber auch abgelehnt werden, wenn die bereits erwähnten Bedingungen (z.B. Zulassungskriterien) nicht erfüllt werden.

Abgesehen davon kann die Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat für Drittstaatsangehörige auch aufgrund einer erlassenen Zulassungsquote untersagt werden. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 31ff.)

4.2.6. Kapitel 6: Schlussbestimmungen

In diesem letzten Kapitel wurden die Schlussbestimmungen festgelegt. Darin wurde die Kommission verpflichtet, alle drei Jahre einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten und eventuell notwendige Änderungen vorzulegen. Dadurch verspricht sich die Kommission, dass sich anhand dieser Daten die Anwerbung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Ländern des globalen Südens mit Fachkräftemangel kontrollieren lässt.

Zusätzlich wurden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Richtlinie bis spätestens zwei Jahre nach deren Inkrafttreten in die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften umzusetzen. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 13, 34)

4.3. Brain-Drain Problematik

Unter Brain-Drain kann generell ein Begriffspaar verstanden werden, welches die selektive und permanente Abwanderung hochqualifizierter Fachkräfte aus einem Land bzw. einer Region beschreibt. Die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte kann sich nachteilig auf die soziale, ökonomische und kulturelle Entwicklung des jeweilig betroffenen Landes bzw. der betroffenen Region auswirken. Die negativen Konsequenzen dieser Abwanderung sind besonders dann zu spüren, wenn diese Länder beispielsweise zwar die Ausbildungskosten für die Fachkräfte tragen, schlussendlich aber nicht von deren Wissen und Können profitieren. (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2005; Pethe 2006: 5)

Die EU hat sich in ihrer Entwicklungs- und Migrationspolitik dazu verpflichtet, bei der Entwicklung ihrer Arbeitsmigrationspolitik Verantwortung gegenüber Ländern des globalen

Südens zu übernehmen und solidarisch zu handeln, um die negativen Effekte und Auswirkungen auf diese Länder so gering wie möglich zu halten.

Durch Maßnahmen wie die Blue-Card Richtlinie kann die Brain-Drain Problematik in den Ländern des globalen Südens jedoch noch verstärkt werden, da diese speziell hochqualifizierte Arbeitskräfte anspricht und somit ein direktes Risiko für die Ursache von Brain-Drain darstellt. (vgl. Sjödin 2011: 6f, 37)

Die Kommission nahm in ihrem Vorschlag zur Blue-Card Richtlinie auch Bezug auf die Brain-Drain Problematik. Die Ziele der Richtlinie sollten möglichst auf eine Art und Weise erreicht werden, durch die die Länder des globalen Südens nicht bei der Erbringung grundlegender sozialer Versorgungsleistungen und der Erreichung der Millenium-Entwicklungsziele¹¹ behindert werden. Die Kommission war sich der möglichen Auswirkungen der Blue-Card Richtlinie auf die Länder außerhalb der EU bewusst, weshalb negative Konsequenzen in den Ländern des globalen Südens möglichst vermieden werden sollten.

Um dieser Problematik entgegenzuwirken, befürwortete die Kommission die Entwicklung von Methoden, Leitlinien und anderer Instrumente zur Erleichterung von zirkulärer und zeitlich befristeter Migration. Zusätzlich wurde die Förderung von ethischen Einstellungsstandards zur Vermeidung von negativen Auswirkungen aufgrund der Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Ländern des globalen Südens (insbesondere Afrika) vorgeschlagen. Außerdem sollten die EU-Mitgliedstaaten in jenen Ländern, die bereits unter Brain-Drain leiden bzw. in Sektoren mit Arbeitskräftemangel nur eingeschränkte bzw. gar keine aktive Anwerbepolitik betreiben. (Europäische Kommission 2007a: 2ff., 18f.; Europäische Kommission 2007b: 2; Europäische Kommission 2007c: 3)

4.4. Reaktionen verschiedener AkteurInnen auf den Vorschlag der Kommission

In diesem Abschnitt wird erörtert, wie unterschiedlichste AkteurInnen auf den Vorschlag der Kommission reagiert haben. Dabei werden die Positionen des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten im Rat der EU sowie dem Ausschuss der Regionen und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss erläutert. Zudem werden auch die Ansichten von Arbeitgeber- und

¹¹ Die Millenium-Entwicklungsziele sind acht von den Vereinten Nationen im Jahr 2001 formulierte Ziele, durch die beispielsweise die Verringerung der extremen Armut weltweit, die Gleichbehandlung von Frauen und Männern oder die Schaffung einer globalen Partnerschaft im Dienst der Entwicklung erreicht werden sollte. (vgl. UNRIC)

Arbeitnehmerverbänden thematisiert und zusätzlich Reaktionen von WissenschaftlerInnen, die sich mit diesem Vorschlag auseinandergesetzt haben, aufgezeigt. Die Darstellung dieser unterschiedlichen Positionen soll dazu beitragen, dass möglichst eine Vielfalt an Meinungen zu diesem Vorschlag präsentiert wird.

4.4.1. Europäisches Parlament

Aufgrund des vor dem Vertrag von Lissabon noch nicht anzuwendenden ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und der thematischen Verortung der Richtlinie im Migrations- und Arbeitsmarktbereich war die Rolle des Europäischen Parlaments zum Zeitpunkt des Zustandekommens der Richtlinie sehr eingeschränkt. Das Parlament musste nur konsultiert werden, bevor der Vorschlag im Rat zur Abstimmung kam. Da der Rat nicht daran gebunden ist, auf die gewünschten Änderungen des Parlaments in der Konsultation einzugehen, war dessen Rolle sehr eingeschränkt und nicht von großer Bedeutung. (vgl. Meyer 2010: 28) Nichtsdestotrotz wurde unter der Berichterstatterin des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Ewa Klant – damaliges Mitglied der Europäischen Volkspartei – ein Bericht über den Vorschlag verfasst. Darin betonte das Parlament bzw. dessen Berichterstatterin generell „die Notwendigkeit eines umfassenden und kohärenten Gesamtansatzes für die europäische Zuwanderungspolitik, der sowohl entwicklungs-, beschäftigungs- als auch integrationspolitische Aspekte berücksichtigt“ (Europäisches Parlament 2008: 36) und begrüßte den Vorschlag der Kommission ausdrücklich. Sie machte dennoch darauf aufmerksam, dass die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte keine langfristige Lösung der wirtschaftlichen bzw. demographischen Probleme sein kann. (vgl. ebd.: 36f.)

Einige Kritikpunkte bzw. Verbesserungsvorschläge brachte die Berichterstatterin dennoch vor. So forderte sie die Anhebung der Dauer der geforderten Berufserfahrung von Drittstaatsangehörigen ohne Hochschul- oder Fachschulabschluss von drei auf fünf Jahre. Außerdem sollte der nationale Bruttodurchschnittslohn als Bezugsmaßstab für das Gehalt der Drittstaatsangehörigen verwendet werden, und deren Mindestgehaltsgrenze beim 1,7fachen dieses Lohns im betroffenen Mitgliedstaat festgelegt werden.

Ebenso verlangte Klant, dass die Mitgliedstaaten den Umfang der Zulassung von Drittstaatsangehörigen auf dem nationalen Arbeitsmarkt eigenständig festlegen können. So

sollte auch eine Nullquote¹² bzw. der Verzicht einer Zulassung für bestimmte Teilbereiche gestattet sein. Auch bei Erfüllung aller Zulassungsvoraussetzungen hätten die Drittstaatsangehörigen somit keinen Anspruch auf Erteilung, da die Entscheidung darüber von den einzelnen Mitgliedstaaten getroffen wird. Dadurch können die Mitgliedstaaten dem nationalen und regionalen Arbeitskräftebedarf Vorrang geben, in dem sie UnionsbürgerInnen oder sich bereits in der EU aufhaltende Drittstaatsangehörige vorrangig berücksichtigen. (vgl. Europäisches Parlament 2008: 37f.)

Zusätzlich verwies der Entwicklungsausschuss auf die Problematik, dass sich durch die Blue-Card die Gefahr einer Knappheit bzw. Abwanderung von Hochqualifizierten aus Ländern des globalen Südens erhöht und dadurch entstehende etwaige negative Auswirkungen in wichtigen Sektoren das Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele beeinträchtigen wird. Aus diesen Gründen sollten die EU-Mitgliedstaaten nicht aktiv um hochqualifizierte Arbeitskräfte in jenen Sektoren werben, in denen es in den Drittstaaten bereits einen Mangel an Hochqualifizierten gibt oder ein solcher zu erwarten ist. (vgl. Europäisches Parlament 2008: 11f., 65f.)

4.4.2. Mitgliedstaaten im Rat der EU

Auf Basis des Vorschlags der Kommission wurde auch im Rat der EU eingehend diskutiert. Exemplarisch werde ich an dieser Stelle auf einige der wichtigsten Punkte, die unter den Mitgliedstaaten zu teilweise heftigen Kontroversen führten, eingehen.

Der Rat für Justiz und Inneres debattierte nach Vorlage des Entwurfs gemeinsam mit den europäischen MinisterInnen für Arbeit und Beschäftigung über die Vorschläge der Kommission. Im Jänner 2008 wurden die Verhandlungen unter slowenischem Ratsvorsitz begonnen, ein ‚political agreement‘ über die Richtlinie konnte jedoch entgegen der allgemeinen Erwartungen erst im Oktober 2008 vom Ausschusses der ständigen Vertreter erzielt werden. (vgl. Meyer 2010: 20; Rat der EU 2007 12f.)

¹² Mit der Festlegung einer Nullquote konnte die Einreise und der Aufenthalt von Seiten der Mitgliedstaaten für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige untersagt werden, selbst wenn die Arbeitskräfte aus den Drittstaaten alle Zulassungskriterien erfüllen und über einen Arbeitsvertrag in einem Mitgliedstaat verfügen.

Ein vielfach diskutierter Punkt war die von einigen Mitgliedstaaten¹³ vertretene Ansicht, wonach die Migrationspolitik generell eine nationale Angelegenheit bleiben und das Potential an nationalen Arbeitskräften zuerst ausgeschöpft werden sollte. Dänemark, Großbritannien und Irland wiesen deshalb schon zu Beginn der Verhandlungen darauf hin, dass sie aufgrund der zu hohen Zentralisation die Opt-out Variante wählen würden, wenn sie den Entwurf nicht verhindern könnten. Weitere Bedenken wurden vonseiten Tschechiens und der Slowakei geäußert, da einige der ‚alten‘ Mitgliedstaaten¹⁴ noch immer auf diversen Übergangs-Vereinbarungen hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit beharrten, mithilfe derer sie sich von Arbeitskräften aus den ‚neuen‘ Mitgliedstaaten abschotteten. Die Abschaffung dieser Barrieren wurde vielfach diskutiert und galt für Tschechien und die Slowakei als Voraussetzung für die Einführung der Richtlinie.

Ein weiteres Thema, welches Aufmerksamkeit auf sich zog, war die Frage nach der gleichzeitigen Existenz der Blue-Card Regelung und den nationalen Regelungen zu Aufenthaltsbewilligungen von Drittstaatsangehörigen, da dazu im Richtlinienentwurf keine eindeutige Position herauszulesen war. (vgl. Goldirova 2008 nach Cerna 2008: 21; Kahanec; Zimmermann 2010: 6; McCabe 2007; Meyer 2010: 26f.)

Auch die von der Kommission vorgeschlagene Definition einer hochqualifizierten Tätigkeit führte zu kontroversen Diskussionen im Rat. „The Member States had twofold criticism on the Commission’s proposition that higher educational qualifications are interchangeable with professional experience in order to prove professional qualifications.” (Meyer 2010: 21)

So äußerte eine Gruppe unter den Mitgliedstaaten¹⁵ Bedenken, dass die Regelung zur Gleichsetzung von Berufserfahrungen mit einem höheren Bildungsabschluss missbraucht werden könnte, Deutschland forderte gar die komplette Abschaffung dieser Option. Eine andere Gruppe¹⁶ unter den Mitgliedstaaten hinterfragte, von wem und unter welchen Maßstäben diese Äquivalenz überhaupt beurteilt werden könnte.

¹³ Deutschland, Österreich, Niederlande, Dänemark, Großbritannien und Irland

¹⁴ Österreich, Belgien, Deutschland und Dänemark

¹⁵ Deutschland, Lettland, Österreich

¹⁶ Slowakei, Griechenland, Estland, Litauen

Zusätzlich kritisierten einige Mitgliedstaaten¹⁷ die von der Kommission in diesem Zusammenhang geforderte Dauer der einschlägigen Berufserfahrung, während eine große Gruppe von Mitgliedstaaten¹⁸ dafür argumentierte, dass vorrangig Bildung für die Festlegung von professionellen Qualifikationen, nicht jedoch einschlägige Berufserfahrung herangezogen werden soll. (vgl. Meyer 2010: 21f.; Rat der EU 2008a: 4; Rat der EU 2008d: 3)

Doch sowohl die Kommission als auch die slowakische Ratspräsidentschaft beharrten trotz der kontroversen Debatten unter den Mitgliedstaaten auf diesem Kriterium, da aus deren Sicht die Attraktivität der Blue-Card durch die Ausweitung auf die Berufserfahrung erhöht wird. Schlussendlich wurde aber unter französischer Präsidentschaft die Ermessensfreiheit hinsichtlich dieser Regelung auf der nationalen Ebene festgelegt. (vgl. Meyer 2010: 21f.; Rat der EU 2008b: 4; Rat der EU 2008c: 8)

Auch das im Entwurf festgelegte Mindestgehalt führte zu Kontroversen unter den Mitgliedstaaten. Problematisch betrachtet wurden dabei vor allem die unterschiedlichen Lohnniveaus in den jeweiligen Ländern. Vor allem Deutschland widersprach dem Vorschlag der Kommission (dreifacher Mindestbruttolohn) und befürwortete das doppelte, durchschnittliche Bruttomonatsgehalt des jeweiligen Mitgliedstaates als Lohnuntergrenze für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige. Argumentiert wurde dies mit einem befürchteten ‚race-to-the-bottom‘ zwischen den Mitgliedstaaten, da der von der Kommission vorgeschlagene Schwellenwert als zu niedrig angesehen wurde. Als Kompromisslösung schlug die französische Ratspräsidentschaft im Juli 2008 das 1,5fache des durchschnittlichen Bruttomonatsgehalts als Gehaltsgrenze vor, wurde dafür jedoch wiederum von den Mitgliedstaaten kritisiert, da einige die Senkung des Multiplikationsfaktors forderten, und andere den Mindestgehalt gegenüber dem Bruttomonatsgehalt bevorzugten. (vgl. Meyer 2010: 22f.; Rat der EU 2008c: 8; Rat der EU 2008d: 13)

Da sich die Mitgliedstaaten in der Arbeitsgruppe zu Einwanderung und Rückführung nicht einig wurden und auch das Strategische Komitee für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen in diesem Bereich keinen Kompromiss erzielen konnte, wurde die Thematik zur weiteren

¹⁷ Slowakei, Griechenland, Estland, Litauen, Portugal

¹⁸ Deutschland, Belgien, Dänemark, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Österreich und Schweden

Bearbeitung an die BeraterInnen des Rats für Justiz und Inneres sowie den Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten übergeben. (vgl. Meyer 2010: 22f.; Rat der EU 2008c: 8)

Zusätzlich führten die vorgeschlagenen Regelungen in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt zu Kontroversen unter den Mitgliedstaaten. Einige Mitgliedstaaten¹⁹ wünschten sich beispielsweise mehr Flexibilität hinsichtlich eines Arbeitsplatzwechsels der Blue-Card InhaberInnen. Außerdem setzte sich Spanien für eine Verkürzung der Zeitspanne, bis die Blue-Card InhaberInnen beim Arbeitsmarktzugang gleichgestellt sind, ein, während Italien darauf aufmerksam machte, dass ein Verbot des Arbeitsplatzwechsels für zwei Jahre dem Prinzip der freien Wahl des Arbeitsplatzes widerspricht. Im Gegensatz dazu bezeichneten beispielsweise Malta und Tschechien die Dauer von zwei Jahren als zu kurz um einen Arbeitsplatzwechsel zu erlauben und die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen einzuführen. Schlussendlich einigte man sich darauf, dass die Mitgliedstaaten optional über die Gleichbehandlung entscheiden können. (vgl. Meyer 2010: 24; Rat der EU 2008b: 16; Rat der EU 2008c: 14; Rat der EU 2008d: 23)

Zusätzlich zu den bisher genannten Debatten kritisierten und diskutierten die Mitgliedstaaten auch über die Gültigkeitsdauer der Blue-Card, die Möglichkeit, eine Nullquote festzusetzen auch wenn die AntragstellerInnen alle Kriterien erfüllen sowie die Frist zwischen Antragsstellung und Entscheidung der Behörde. Auch die Ausnahmeregelung für junge hochqualifizierte Arbeitskräfte wurde hinsichtlich einer eventuellen Diskriminierung durch eine niedrigere Mindestgehaltsschwelle oder etwaige dadurch entstehende Vorteile im Bezug auf zirkuläre Migration u.Ä. diskutiert. Außerdem waren sich die Mitgliedstaaten beim eventuellen Entzug der Blue-Card aufgrund von Arbeitslosigkeit uneins. Vor allem die Dauer der Arbeitslosigkeit und die möglichen negativen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die nationalen Wohlfahrtssysteme standen dabei im Mittelpunkt der Debatten. (vgl. Meyer 2010: 23ff.; Rat der EU 2008a: 7; Rat der EU 2008b: 18; Rat der EU 2008d: 14, 26f.)

Diskutiert wurde außerdem über das Recht der Blue-Card InhaberInnen und ihrer Familienangehörigen, sich in andere EU-Mitgliedstaaten zu bewegen. Einige

¹⁹ Finnland, Frankreich, Niederlande

Mitgliedstaaten²⁰ argumentierten für eine weniger restriktive Regelung, durch die sich die Drittstaatsangehörigen relativ frei zwischen den Staaten bewegen können, andere²¹ bezeichneten die im Entwurf vorgesehene Wartedauer von zwei Jahren als zu lange und kontraproduktiv. Andere Staaten widersetzten sich solchen vereinfachten Regelungen, da sie um die Souveränität über ihre Arbeitsmärkte bangten. Schlussendlich wurde ein Kompromiss vereinbart, wonach sich die Blue-Card InhaberInnen 18 Monate legal im ersten Mitgliedstaaten aufhalten müssen. (vgl. Meyer 2010: 24f.; Rat der EU 2008b: 25; Rat der EU 2008c: 24)

4.4.3. Ausschuss der Regionen und Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der Ausschuss der Regionen als auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss reagierten aufgrund einer fakultativen Anhörung auf den Vorschlag der Kommission und veröffentlichten je eine Stellungnahme, in der sie den vorgelegten Entwurf zur Blue-Card Richtlinie generell befürworteten. Nichtsdestotrotz äußerten sie auch einige Kritikpunkte daran.

So forderte der Ausschuss der Regionen in seiner Stellungnahme die Kommission auf, eine eindeutiger Definition von ‚qualifiziert‘ bzw. ‚hoch-qualifiziert‘ vorzulegen. Ähnlich argumentierte auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der die Höhe des Gehaltes nicht als geeignetes Kriterium zur Einstufung als hochqualifizierte Arbeitskraft bezeichnete, sondern dies vielmehr in Zusammenhang mit höheren Bildungsabschlüssen und beruflicher Qualifikation sah.

Überdies wurde von beiden Ausschüssen der zweijährige Pflichtaufenthalt im ersten Mitgliedstaat kritisiert, da dadurch Arbeitsmobilität nicht garantiert werden könnte und dies somit nicht den Erfordernissen der nationalen Arbeitsmärkte entspricht. Außerdem würde diese Regelung einigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten widersprechen.

Darüber hinaus vertrat der Ausschuss der Regionen die Ansicht, dass auch Drittstaatsangehörige, die sich bereits in der EU aufhalten, einen Antrag auf die Blue-Card stellen können sollten. Der Ausschuss verwies hinsichtlich der Brain-Drain Thematik darauf,

²⁰ Spanien, Polen

²¹ Niederlande, Belgien

dass Probleme im Zusammenhang mit Brain-Drain durch die Richtlinie eventuell verschlimmert werden könnten. Zusätzlich forderte der Wirtschafts- und Sozialausschuss, dass auch asylsuchende Flüchtlinge in den Geltungsbereich der Richtlinie aufgenommen werden. Auch die Anhebung der Dauer der Arbeitslosigkeit auf sechs Monate, um den ArbeitnehmerInnen den erneuten Zugang zu einer Beschäftigung zu erleichtern, wurde verlangt. (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2008: 20, 24f.; Amtsblatt der Europäischen Union 2009: 111ff.)

4.4.4. BUSINESSEUROPE und Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

BUSINESSEUROPE, einer der zwei größten und einflussreichsten Arbeitgeberverbände auf europäischer Ebene, begrüßte in einer Stellungnahme den Vorschlag der Kommission als einen Schritt in die richtige Richtung, um die Attraktivität der EU für die dringend benötigten hochqualifizierten Arbeitskräfte zu erhöhen. Trotzdem wurden Bedenken in Bezug auf die Definition und die Zulassungskriterien von ‚hochqualifizierten Arbeitskräften‘ geäußert. So zeigte sich BUSINESSEUROPE hinsichtlich der ‚hochqualifizierten‘ Tätigkeit sehr besorgt über die von anderen AkteurlInnen teilweise geforderte Anhebung der benötigten Berufserfahrung auf fünf bzw. sechs Jahre und sprach sich für die von der Kommission vorgeschlagene Variante mit dreijähriger Berufserfahrung aus.

BUSINESSEUROPE kritisierte die Einführung eines durch die Richtlinie festgelegten Mindestgehalts stark, da der Arbeitgeberverband nationale Lösungen in Zusammenarbeit mit SozialpartnerInnen oder zwischen den Unternehmen und den Arbeitskräften selbst in diesem Zusammenhang bevorzugte. Die geforderten Mindestgehälter (das 1,5 bzw. 1,7 Fache des durchschnittlichen, nationalen Bruttomonatsgehalts) waren aus dieser Sicht also zu hoch, galten als Hindernis für kleine und mittlere Unternehmen und könnten somit zu ungleicher Behandlung zwischen nationalen Arbeitskräften und Drittstaatsangehörigen führen. Aus den genannten Gründen forderte BUSINESSEUROPE die Abschaffung dieses Kriteriums auf EU-Level. (vgl. BUSINESSEUROPE 2008: 1f.)

Auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände äußerte sich zum Entwurf der Kommission und begrüßte diesen generell, lehnte jedoch die bisherige Ausgestaltung mit der Begründung der eingeschränkten Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten in wesentlichen Punkten ab. Kritisiert wurde dabei, dass die Blue-Card Richtlinie in nationale

Zuwanderungssysteme eingreifen und deshalb die Steuerung einer arbeitsmarktorientierten Zuwanderung unmöglich machen würde. Dadurch könnten flexiblere und günstigere nationale Regelungen nicht durchgesetzt oder zumindest eingeschränkt werden.

Zusätzlich wurden weitere Ungereimtheiten und ungenaue Formulierungen im Entwurf kritisiert – exemplarisch wurden dafür die Definitionen einer ‚hochqualifizierten‘ Arbeitskraft oder ‚einschlägiger Berufserfahrung‘ genannt. Zudem machte die Bundesvereinigung auch auf die nicht ausreichende Rechtsgrundlage der Richtlinie sowie einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip aufmerksam. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände erachtete die Kompetenzen der Kommission bezüglich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen als umstritten und forderte eine Richtlinie mit europarechtskonformem Inhalt. (vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2007: 2f., 6ff.)

4.4.5. Arbeitnehmerverbände

Die Gewerkschaften standen dem Vorschlag der Blue-Card Richtlinie insgesamt ambivalent gegenüber – sie betrachteten diesen als Ausgangspunkt für Diskussionen und Debatten über den Ausbau legaler Zuwanderungsmöglichkeiten. Die Gewerkschaften begrüßten generell, dass Drittstaatsangehörige durch die Richtlinie mehr Rechte (z.B. Familienzusammenführung, Gleichbehandlung) zugestanden wurden und beurteilten die Richtlinie als ersten Schritt in Richtung einer horizontalen Regelung der legalen Zuwanderung positiv. Trotzdem traf der Vorschlag der Kommission auch auf heftige Kritik der Gewerkschaften. Aus deren Sicht wurde beispielsweise die Gefahr des Missbrauchs und des Sozialdumpings im Vorschlag der Kommission nicht entsprechend beachtet. Zusätzlich bestand aus Sicht der Gewerkschaften die Gefahr, dass durch die Richtlinie unterschiedliche (arbeits-)rechtliche Standards für die verschiedenen Gruppen von MigrantInnen geschaffen werden. Zudem warnten die Gewerkschaften davor, dass durch die Zuwanderung der hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen Investitionen in die Qualifizierung jener Arbeitskräfte bzw. arbeitslosen Personen, die bereits in der EU leben, verringert werden könnten.

Ein weiterer Kritikpunkt am Vorschlag der Kommission war die einheitliche Regelung des Mindesteinkommens. Die Gewerkschaften sahen in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass

die Mindesteinkommen der Migrantinnen zu niedrig angesetzt werden könnten, wenn bereits die nationalen Mindesteinkommen zu niedrig sind. Aus diesem Grund forderten sie die Einbindung der Gewerkschaften sowie deren örtliche VertreterInnen bei der Festlegung des Mindestgehalts, um Lohndumping zu vermeiden. (vgl. European Trade Union Confederation 2007b; European Trade Union Confederation 2009: 9; Huke 2011: 20f.; ÖGB-Europabüro o.J.)

In Bezug auf die Brain-Drain Problematik verwiesen die Gewerkschaften auf die „global social responsibility“ (European Trade Union Confederation 2007b) und den Bedarf nach einer koordinierten EU-Politik für hochqualifizierte Arbeitskräfte, um den Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte unter den Mitgliedstaaten auf Kosten der Herkunftsländer zu vermeiden. In diesem Zusammenhang forderten die Gewerkschaften „more obligatory mechanisms and measures to prevent unethical and aggressive recruitment“ (ebd.) und betonten die Rolle der SozialpartnerInnen bei der Entwicklung solcher Maßnahmen.

4.4.6. Reaktionen auf den Vorschlag der Blue-Card Richtlinie in wissenschaftlichen Diskursen

Als entscheidender Schritt in die richtige Richtung – obwohl sie „unfortunately weak on status portability“ (von Weizsäcker 2008: 19) ist – wurde der Entwurf der Blue-Card Richtlinie von Jakob von Weizsäcker beschrieben. Nichtsdestotrotz betrachtete er die Nicht-Übertragbarkeit der Blauen Karte auf andere Mitgliedstaaten als ein großes Risiko, da dadurch der Vorteil gegenüber nationalstaatlichen Regelungen nicht mehr existierte und deshalb das Potenzial der Blue-Card untergraben werden könnte. „Transferring from one member state to another using the Blue Card in its currently proposed form would be almost as difficult as applying for a fresh Blue Card upon first entry from outside the Union.“ (ebd.)

Generell bevorzugte von Weizsäcker ein EU-weites Punktesystem, in dem die Zulassung für die Blue-Card aufgrund von Qualifikationen, Alter, Sprachkenntnissen und anderen spezifischen Charakteristika von MigrantInnen beurteilt wird. (vgl. ebd.)

Aus einer kritischen Perspektive betrachtete den Entwurf der Richtlinie auch Elizabeth Collett. Aus ihrer Sicht reflektierte der Fokus auf den Mindestgehalt bei den Zulassungskriterien die unterschiedlichen nationalen Einstellungen im Umgang mit hochqualifizierten Arbeitskräften. „While some countries see salary as a proxy for skills in

demand, or create lists of sectors and jobs where vacancies persist, others take a broader approach, valuing tertiary education.” (Collett 2008) Auch Elspeth Guild (2007: 5) bezeichnete das Mindestgehalt zwar als ein wichtiges Zulassungskriterium, ist jedoch der Meinung, dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Festlegung eines höheren Gehaltslevels als im Entwurf nicht zugestanden werden sollte.

Weiter kritisierte Collett (2008) die fehlende Definition von ‚hochqualifizierter‘ Tätigkeit und wies zusätzlich darauf hin, dass der Entwurf wenig über den schwierigen Prozess der Nostrifikation ausländischer Bildungsabschlüsse in der EU aussagte. Da bislang kein gemeinsamer, EU-weiter Rahmen für die Anerkennung von Qualifikationen aus Drittstaaten existierte, könnten die unterschiedlichen nationalen Standards zu Problemen führen, sobald die Blue-Card InhaberInnen das Recht haben, sich innerhalb der EU zu bewegen bzw. zu arbeiten.

Die im Entwurf festgelegten Zulassungskriterien hätten aus der Sicht von Guild (2007: 4f.) eindeutig, präzise und widerspruchsfrei formuliert sein müssen. Außerdem beanstandete sie die ‚Trumpfkarte‘, die die Mitgliedstaaten im Ärmel halten: die Festlegung einer Nullquote. In diesem Punkt sah sie die Gefahr der Vereitelung des gesamten Projekts. Eine Problematik, auf die die Wissenschaftlerin außerdem hinwies, war die Nicht-Vereinbarkeit mit den Standards der Konvention Nr. 97 der International Labour Organization bzw. der Europarat Konventionen. Problematisch waren ihrer Meinung nach folgende Punkte:

- „Article 6 ILO 97 requires equal treatment with own nationals for accommodation and social security; Articles 13 and 18 of the Council of Europe Convention cover the same territory;
- Article 8 of the Council of European Convention prohibits binding a worker to one employer or territory after the first year;
- Article 9 of the Council of Europe Convention gives the worker five months (subject to an unemployment allowance proviso) to find a new job; indeed, EU nationals have the right to reside to look for employment in another member state for at least six months and longer if there is a real prospect of them finding employment;
- Article 12 of the Council of Europe Convention sets out the family reunification rules which do not include a sickness insurance requirement.” (Guild 2007: 5f.)

Unterstützt wurden diese Ansichten von Costelloe (2009: 4), die darauf hinwies, dass jene Mitgliedstaaten, die den genannten Konventionen unterliegen, die Inhalte und Kriterien der Richtlinie nicht unterstützen können und diese Problematik somit zu einer Herausforderung für die Richtlinie werden könnte.

Das im Kommissionsentwurf auf drei Monate begrenzte Limit zur Arbeitssuche widerspricht also nicht nur internationalen Regelungen, sondern ist nach Guild (2007: 6) und Costelloe (2009: 5) in Anbetracht des sich rapide ändernden Arbeitsmarktes generell zu knapp bemessen. Drittstaatsangehörige, die mit ihrer gesamten Familie ihren Wohnort ändern, würden ihrer Meinung nach im Falle von Arbeitslosigkeit gerechte Behandlung im Sinne einer angemessenen Zeitspanne zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes verdienen.

„The threat of expulsion as soon as or shortly after an individual becomes unemployed plays into the hands of unscrupulous employers as it gives the employer too strong a position in the immigration status of the individual after he or she moves to the state.” (Guild 2007: 6)

Die Situation von Drittstaatsangehörigen in Fällen von Arbeitslosigkeit ist also insofern problematisch, da sie aufgrund ihrer Abhängigkeit von UnternehmerInnen gezwungen sein könnten, schlechte Arbeitsbedingungen oder Verletzungen des Arbeitsrechts zu akzeptieren. Auch bei den Bestimmungen zur Familienzusammenführung sah Guild einen strittigen Punkt, da sie wesentlich günstiger als jene für „longterm resident third-country nationals“ (ebd.) sind. Dadurch würden die hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen gegenüber jenen Drittstaatsangehörigen, die zwar nicht als hochqualifizierte Arbeitskräfte gelten, aber vielleicht schon ihr ganzes Leben in der EU verbracht haben, bevorzugt werden – was jenen gegenüber natürlich schwer argumentierbar ist. (vgl. ebd.)

4.5. Zwischenfazit

Der von der Kommission präsentierte Entwurf zur Richtlinie kann als erster Schritt für die konkrete Bearbeitung der Regelung der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen in die EU gesehen werden. Erstmals wurde dieses Thema EU-weit debattiert, erstmals musste ein Standpunkt, der für alle Mitgliedstaaten vertretbar ist, ausgearbeitet werden. Der von der Kommission vorgelegte Entwurf mit den genannten Zulassungskriterien und den weiteren Rahmenbedingungen wurde in diesem Kapitel umfassend beleuchtet und verschiedenste Reaktionen darauf präsentiert.

In einem Punkt waren sich fast alle AkteurInnen, die sich zum Entwurf äußerten, einig: er wies einige Schwächen und Ungereimtheiten auf, deren Beseitigung dann für die endgültige Richtlinie erwartet wurde. Auffallend am Vorschlag war der eindeutige Fokus auf die ökonomischen Interessen der EU-Mitgliedstaaten. Der dringende Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften in der EU stand für die Mitgliedstaaten aufgrund des demographischen Wandels und des Fachkräftemangels außer Frage – genauso schien es aber auch selbstverständlich, dass sich die EU-Staaten beispielsweise vorbehalten, eine Nullquote einzuführen oder EU-BürgerInnen am Arbeitsmarkt zu bevorzugen. Der Schutz der nationalen Arbeitsmärkte und besonders einiger Sektoren hatte somit Priorität.

Fortschritte im Vergleich zur bisherigen Rechtslage können bei der Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen im Vergleich zu EU-BürgerInnen und dem Familiennachzug ausgemacht werden, aber auch diese Bereiche waren jedenfalls verbesserungswürdig, da gerade bei der Zuerkennung von sozioökonomischen Rechten an Drittstaatsangehörige noch Spielraum herrschte.

Die Herangehensweise an die Brain-Drain Problematik war im Vorschlag der Kommission in einigen Bereichen sehr widersprüchlich und definitiv noch ausbaufähig, weshalb der weitere Umgang mit dieser Thematik für die endgültige Richtlinie mit Spannung zu erwarten war.

Generell betrachte ich den Entwurf der Blue-Card Richtlinie und somit die Zulassungskriterien bzw. Regelungen für die hochqualifizierten Arbeitskräfte als zu restriktiv bzw. zu wenig an den Interessen der MigrantInnen orientiert. Dennoch hatten der Entwurf und die darauffolgenden Reaktionen meines Erachtens Potenzial, um als Ausgangspunkt für weitere Diskussionen, Debatten und Verbesserungen zu dienen. Wie dies dann konkret in der endgültigen Richtlinie umgesetzt wurde, wird im folgenden Kapitel thematisiert werden.

5. Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung

Nach der Auseinandersetzung mit den Etappen und der Tragweite der EU-Migrationspolitik sowie dem Richtlinienvorschlag der Kommission wird der Fokus dieses Kapitels auf der endgültigen Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung liegen. Die wesentliche politische Entscheidung über die Richtlinie war bereits am 25. September 2008 auf dem Rat der Innen- und JustizministerInnen nach angestrengten Verhandlungen unter französischer Ratspräsidentschaft gefallen. In den zuvor geführten Debatten unter portugiesischer, slowenischer und französischer Ratspräsidentschaft war zu beobachten, dass dem Vorschlag der Kommission eine hohe Bedeutung zugemessen und er prioritär und mit dem Ziel einer möglichst schnellen Einigung behandelt wurde. (vgl. Kuczynski; Solka 2009: 220)

Dies konnte auf zwei wesentliche Faktoren zurückgeführt werden – einerseits stand die große Mehrheit der Mitgliedstaaten trotz der immer wieder betonten nationalen Interessen hinter den im Richtlinienvorschlag formulierten Zielen und unterstützte die Verhandlungen mit erkennbarem Kompromisswillen.

Andererseits haben auch pragmatisch-verfahrenstechnische Überlegungen eine große Rolle gespielt. Da der Rechtsakt auf Art. 63 I Nr. 3 a) und 4 EG-Vertrag gestützt war, musste er vom Rat nach Anhörung des Parlaments einstimmig beschlossen werden. Wie bereits erwähnt war im Vertrag von Lissabon für diese Rechtsgrundlage allerdings ein Übergang in das ‚ordentliche Gesetzgebungsverfahren‘ vorgesehen. Da die Richtlinie aber noch vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erlassen wurde, musste das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht angewendet werden, weshalb der Einfluss und die Bedeutung des Europäischen Parlaments niedrig waren.

Aus diesen Gründen war bei vielen Mitgliedstaaten der Wille erkennbar, die Gestaltungsspielräume zu nutzen und den Rechtsakt noch vor dem irischen Referendum bzw. dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu verabschieden. Durch diese ‚frühe‘ Verabschiedung der Richtlinie musste der Rat wichtige, für die Mitgliedstaaten gleichzeitig

jedoch auch unbequemere, ergänzende Maßnahmen vom Parlament nicht bzw. nur in abgeschwächter Form in die Richtlinie aufnehmen. (vgl. Asensio 2010: 182f.; Kuczynski; Solka 2009: 220f.; Monar 2010: 146; Sjödin 2011: 45)

5.1. Inhalte der Richtlinie

Die Richtlinie, die schlussendlich bis zum 19. Juni 2011 von den Mitgliedstaaten in die erforderlichen nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften umgesetzt werden musste, zielte darauf ab, eine wirksam gesteuerte, legale Zuwanderungspolitik unter Berücksichtigung der nationalen Zuständigkeiten zu entwickeln. Die Mitgliedstaaten sollten dadurch bei der Deckung ihres bestehenden bzw. zukünftigen Arbeitskräftebedarfs unterstützt werden. Die Richtlinie, durch die die Zulassung und die Mobilität von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung von mehr als drei Monaten geregelt werden, sollte zur Erreichung dieses Ziels sowie zur Bewältigung des Arbeitskräftemangels beitragen. Den hochqualifizierten Arbeitskräften sollte die Zulassung durch entsprechende Schnellverfahren erleichtert und gleiche soziale und ökonomische Rechte wie UnionsbürgerInnen in mehreren Bereichen zugestanden werden. Besonderen Wert wurde in der Richtlinie auf die Berücksichtigung nationalstaatlicher Prioritäten, Arbeitsmarktanforderungen und Aufnahmekapazitäten gelegt. Dadurch wurde die bereits im Richtlinienentwurf festgelegte Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in Bezug auf (neue) einzelstaatliche Aufenthaltstitel für diverse Beschäftigungszwecke oder die Festlegung von Zulassungsquoten bestätigt. (vgl. Rat der EU 2009: 17f., 29)

In der Auseinandersetzung mit den Inhalten der endgültigen Richtlinie werde ich nicht mehr auf Einzelheiten eingehen, sondern nur mehr jene Bereiche, in denen wesentliche Unterschiede zum Vorschlag der Kommission bestehen, thematisieren.

5.1.1. Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen

In diesem ersten Kapitel wurde festgelegt, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie zunächst alle Drittstaatsangehörigen, die einen Antrag auf Zulassung ins Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zum Zweck der Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung stellen, umfasst. Das Recht der Mitgliedstaaten, günstigere nationale Regelungen in diesem Bereich einzuführen oder beizubehalten, wurde dadurch – wie bereits erwähnt – aber nicht

beeinflusst. Somit wurden die nationalen Regelungen also nicht ersetzt, sondern um die Blue-Card ergänzt, wodurch die Mitgliedstaaten ihre bedeutungsvolle und lang diskutierte Souveränität in puncto nationale Systeme für die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften durchsetzen konnten. Die vieldiskutierte Frage bezüglich der ‚Ko-Existenz‘ der Blue-Card und nationalen Regelungen wurde schlussendlich also zugunsten der Mitgliedstaaten entschieden. Dadurch wurde ein großer nationaler Gestaltungsspielraum, welcher auch großzügiger als in der Richtlinie vorgegeben sein kann, fixiert. (vgl. Kuczynski; Solka 2009: 221; Rat der EU 2009: 20ff.)

Wie im ursprünglichen Vorschlag der Kommission wurden auch in der endgültigen Richtlinie verschiedene Gruppen von MigrantInnen ungeachtet ihrer Qualifikationen vom Anwendungsbereich ausgenommen. Die erst in relativ späten Verhandlungsphasen eingebrachten Vorschläge zur Zulassung von Flüchtlingen bzw. vorübergehend Schutzberechtigten für die Blue-Card wurden in der endgültigen Richtlinie nicht berücksichtigt. Wegen der ablehnenden Haltung einiger Mitgliedstaaten aufgrund grundsätzlicher Vorbehalte gegenüber einem eventuellen Zweckwechsel blieb die Richtlinie in diesem Bereich unverändert und damit dieser komplette Personenkreis vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen. Flüchtlinge und vorübergehend Schutzberechtigten wurde von den Bestimmungen der Richtlinie ausgenommen, obwohl noch in der Impact Assessment Study darauf hingewiesen wurde, dass die in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen eine hohe Arbeitslosenquote haben, gleichzeitig aber auch über großes Potential verfügen und für die EU wichtiges Humankapital darstellen.

Die heftigen Diskussionen, die nach dem Vorschlag der Kommission zum Thema einschlägige Berufserfahrung entbrannt waren, führten dazu, dass die Kompensation eines ‚höheren beruflichen Bildungsabschlusses‘ durch eine mindestens fünfjährige einschlägige Berufserfahrung in der endgültigen Richtlinie fixiert wurde. (vgl. Europäische Kommission 2007e: 12; Kuczynski; Solka 2009: 221; Rat der EU 2009: 21)

5.1.2. Kapitel 2: Zulassungsvoraussetzungen

In diesem Abschnitt wurden die Zulassungskriterien, wie sie bereits im Kapitel zum Richtlinienvorschlag beschrieben wurden, festgelegt. Mit den in diesem Kapitel formulierten allgemeinen Zulassungskriterien wurde offensichtlich eine nachfrageorientierte, auf Schutz

der nationalen Arbeitsmärkte ausgerichtete Steuerung der Arbeitsmigration verfolgt. Exemplarisch dafür sind die von den AntragstellerInnen nachzuweisenden Voraussetzungen wie ein gültiger Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Arbeitsplatzangebot. Außerdem wurde durch diese nachfrageorientierte Variante einem möglichen Punktesystem zur Steuerung der Arbeitsmigration eine klare Absage erteilt. (vgl. Kuczynski; Solka 2009: 223)

Im Wesentlichen wurden die von der Kommission vorgeschlagenen Zulassungsvoraussetzungen in die endgültige Richtlinie übernommen, die Ausnahmeregelung für unter 30jährige wurde aber mit dem Hinweis auf eine dadurch verursachte Ungleichbehandlung der Drittstaatsangehörigen abgeschafft. Eine viel diskutierte Veränderung bei den Zulassungskriterien wurde aber dennoch vorgenommen – das Bruttojahresgehalt der Drittstaatsangehörigen muss nun mindestens das 1,5fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts im betreffenden Mitgliedstaat betragen. Besteht in einem Mitgliedstaat jedoch besonderer Bedarf an Drittstaatsangehörigen in einer Berufsgruppe, existiert eine Abweichungsmöglichkeit nach unten. Dann kann die Gehaltsschwelle vom jeweiligen Mitgliedstaat auch auf das 1,2fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts herabgesetzt werden.

Anzumerken bleibt, dass der letztendlich vereinbarte Faktor 1,5 nur als Mindeststandard gilt, wodurch es den Mitgliedstaaten auch freisteht, eine höhere Gehaltsschwelle festzulegen.

In Bezug auf den Umfang der Zulassung wurde bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten nach wie vor die Zahl jener Drittstaatsangehörigen, welchen die Einreise in das Hoheitsgebiet erlaubt wird, selbst festlegen können. (vgl. Kuczynski; Solka 2010: 224; Rat der EU 2009: 22f.)

5.1.3. Kapitel 3: Blaue Karte EU, Verfahren und Transparenz

In diesem Kapitel der Richtlinie wurde das Verfahren für die Erteilung der Blue-Card geregelt. Dabei war neben der Harmonisierung der Zulassungsbedingungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte auch die Einführung eines beschleunigten und flexiblen Verfahrens für deren Zulassung wesentlich.

Die generelle Gültigkeitsdauer der Blue-Card wurde abweichend vom Richtlinienvorschlag zwischen einem und vier Jahren festgelegt. Die Frist, innerhalb welcher die AntragstellerInnen von den zuständigen Behörden im jeweiligen Mitgliedstaat von der Entscheidung über ihren Antrag informiert werden müssen, wurde von 30 auf 90 Tage

erhöht. Durch die Anhebung der Bearbeitungsfrist konnte das Ziel eines beschleunigten Verfahrens nur bedingt erreicht werden. Diese Verlängerung war aber aufgrund des Widerstands vonseiten der Mitgliedstaaten nötig, da diese auf die tatsächlichen Gegebenheiten in den jeweiligen Ländern verwiesen. Abgesehen davon wurde auch entschieden, dass die Blue-Card deren InhaberInnen entzogen oder ihre Verlängerung verweigert werden kann, wenn diese beispielsweise nicht über genügend Mittel verfügen, um ihren eigenen Lebensunterhalt bzw. jenen ihrer Familienmitglieder zu bestreiten. (vgl. Kuczynski; Solka 2009: 225; Rat der EU 2009: 23f.)

Zusätzlich zu den im Richtlinienvorschlag formulierten Ablehnungsgründen können die Mitgliedstaaten Anträge nun auch unter ethischen Gesichtspunkten ablehnen, wenn im Herkunftsland in einer bestimmten Branche ein Mangel an qualifizierten ArbeitnehmerInnen besteht oder über die ArbeitgeberInnen Sanktionen aufgrund von Schwarzarbeit und/oder irregulärer Beschäftigung verhängt wurden. Mit den großteils aus dem Vorschlag übernommenen Ablehnungsgründen wurde den Mitgliedstaaten ein weitreichender Gestaltungsspielraum eingeräumt – so können sie den Umfang der Zuwanderung etwa mit der Festlegung einer Nullquote steuern oder beispielsweise mit einer Arbeitsmarktprüfung untersuchen, ob für die konkrete Beschäftigung nach nationalem Gesetz eine bevorrechtigte Arbeitskraft (z.B. ArbeitnehmerInnen aus dem jeweiligen Mitgliedstaat, aus der EU oder bereits ansässige Drittstaatsangehörige) verfügbar ist. Mit der Aufnahme derartiger Maßnahmen in die Richtlinie wurde auf die Ausschöpfung des bereits zur Verfügung stehenden Erwerbspersonenpotentials und den Schutz der nationalen Arbeitsmärkte abgezielt.

Zudem wird bei der Betrachtung der obligatorischen Gründe für einen Entzug oder die Nicht-Verlängerung der Blue-Card die Intention des europäischen Gesetzgebers – nämlich einem Missbrauch der Regelung für irreguläre Migration entgegenzutreten – offensichtlich. (vgl. Kuczynski; Solka 2009: 225; Rat der EU 2009: 25)

5.1.4. Kapitel 4: Rechte

Die Annäherung der Rechtsstellung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen und ihren Familienmitgliedern in arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht an diejenige der UnionsbürgerInnen wurde in diesem vierten Kapitel ausformuliert. Dabei wurden die Vorschläge der Kommission im Großen und Ganzen in die Richtlinie übernommen.

In Bezug auf Arbeitslosigkeit wurde die maximale Dauer von drei Monaten aus dem Richtlinienvorschlag beibehalten. Nach wie vor galt Arbeitslosigkeit nicht als Grund für den Entzug der Blue-Card – es wurde jedoch festgelegt, dass die ArbeitnehmerInnen höchstens einmal während des Gültigkeitszeitraums der Blauen Karte arbeitslos werden dürfen.

Hinsichtlich der Kumulierung von Aufenthaltszeiten in mehreren Mitgliedstaaten für die Erreichung eines Daueraufenthaltstitels wurde der Zeitraum der gesamten Abwesenheit auf 18 Monate ausgeweitet. Durch die Möglichkeit, dass unterschiedliche Zeitperioden in verschiedenen Mitgliedstaaten kumuliert und dann für die benötigten fünf Jahre legalen und durchgängigen Aufenthalts in der EU zusammengezählt werden können, wird es für Blue-Card Inhaberinnen und ihre Familienangehörigen im Vergleich zu anderen Drittstaatsangehörigen einfacher, einen Daueraufenthalt zu erlangen. (vgl. Kuczynski; Solka 2009: 225f.; Rat der EU 2009: 25f.; Sjödin 2011: 26f.)

Die vielfach kritisierten Einschränkungen des Arbeitsmarktzugangs bzw. der beruflichen Mobilität für Blue-Card InhaberInnen wurden aus dem Vorschlag übernommen. Aus Sicht der EU kann durch diese Restriktionen in den ersten zwei Jahren der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz eingehalten werden. Zugleich soll dadurch einem Missbrauch des Systems vorgebeugt werden. Nach diesen ersten zwei Jahren wurde den Mitgliedstaaten aber großer Spielraum in der Ausgestaltung des Arbeitsmarktzugangs gewährt. Die Entscheidung über eine Gleichstellung der hochqualifizierten Arbeitskräfte aus Drittstaaten mit Arbeitskräften aus dem betreffenden Mitgliedstaat kann damit weiterhin auf nationaler Ebene entschieden werden.

Die Regelungen für den Familiennachzug sehen – wie im Vorschlag der Kommission – einige Erleichterungen für Familienangehörige von Blue-Card InhaberInnen vor, durch die der Familiennachzug beschleunigt und dadurch die EU für hochqualifizierte Arbeitskräfte attraktiver gemacht wird. Diese Erleichterungen für Familienangehörige existieren beispielsweise hinsichtlich einer schnelleren Erteilung von Aufenthaltstiteln, einer dauerhaften Bleibeperspektive oder der Möglichkeit der Familienzusammenführung unabhängig von der vorherigen Mindestaufenthaltsdauer. (vgl. Kuczynski; Solka 2009: 226f.)

5.1.5. Kapitel 5: Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten

In diesem Kapitel wurden die Bedingungen für die Weiterwanderung und den Aufenthalt der InhaberInnen der Blue Card und deren Familienangehörigen festgelegt. Abweichend vom Richtlinienentwurf können sich Blue-Card InhaberInnen nun bereits nach achtzehn Monaten rechtmäßigen Aufenthalts im ersten Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung niederlassen. Dieses Recht zur früheren Weiterwanderung für die Blue-Card InhaberInnen und deren Familienangehörigen stellt eines der wenigen Beispiele dar, bei dem durch die Verhandlungen in den Ratsgremien eine Vorschrift weiter gefasst wurde, als dies im ursprünglichen Vorschlag der Kommission vorgesehen war. (vgl. Kuczyński; Solka 2009: 228; Rat der EU 2009: 27)

5.2. Kritik an den Inhalten der Richtlinie

In diesem Abschnitt werden die konkreten Kritikpunkte an den Inhalten der einzelnen Kapitel der Richtlinie dargestellt.

5.2.1. Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen

Viele WissenschaftlerInnen äußerten Kritik an der Richtlinie aufgrund des Ausschlusses einiger Personengruppen von der Richtlinie. Obwohl das Potenzial der sich in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen und das dadurch zur Verfügung stehende Humankapital bekannt war, wurde diese Gruppe nicht in der Richtlinie berücksichtigt. (vgl. Ball 2010: 6; Grove 2012: 21; Sjödin 2011: 25) Aus der Sicht von Richard Ball (2010: 16) stellt dies eine kontraproduktive Maßnahme dar, da seiner Meinung nach diese Gruppe von MigrantInnen dem demographischen Problem der EU am ehesten entgegenwirken könnte.

Ella Sjödin (2011: 26, 42) verweist zusätzlich auf einen Punkt, der der Brain-Drain-Problematik entgegenwirken könnte. Dies betrifft ihrer Meinung nach die Zulassung von Flüchtlingen, von temporär schutzberechtigten Menschen und von ForscherInnen, die sich bereits in der EU aufhalten, sowie deren Familienangehörigen zur Richtlinie. Die EU könnte dadurch das Potential jener Menschen nutzen, die sich bereits in der EU aufhalten und deshalb nicht aus Drittstaaten angeworben werden müssen. Diesen Argumenten pflichtet auch Ball (2010: 16) bei: „The failure to utilise the skills of these individuals, some of whom can be very highly qualified, is a major concern that could have been, at least partially, resolved by including them in the scope of the Directive.“

Aus arbeitsmarktbezogener Perspektive sehen Angenendt und Parkes (2010b: 3) aufgrund der Exklusion dieser Gruppe von MigrantInnen brachliegende Potentiale, an deren Nutzung die EU-Mitgliedstaaten sowohl wegen des zunehmenden Mangels an qualifizierten Arbeitskräften als auch wegen der hohen Kosten der Nicht-Integration eigentlich großes politisches Interesse haben müssten.

Mit der Richtlinie konnte also keine befriedigende Antwort auf diese Herausforderung gegeben werden, da bereits zur Verfügung stehende Potentiale und somit wichtige Ressourcen völlig ausgeblendet wurden.

Auch die Sorge der Mitgliedstaaten um den Verlust ihrer nationalen Souveränität bzw. die dadurch entstandene Gleichzeitigkeit der Blue-Card und den nationalen Regelungen ist aus der Richtlinie herauszulesen. Aus Sicht von Collett (2009: 1) wurde mit der Blue-Card ein komplementäres System geschaffen: „it does not replace Member States' own schemes for attracting high-skilled workers, or prevent them from offering more advantageous terms of entry on a national basis.“ Ähnlich argumentiert auch Yasin Kerem Gümüs (2010: 446) und verweist darauf, dass durch die Richtlinie die 27 nationalen Zuwanderungssysteme nicht ersetzt werden, sondern dadurch nur eine zusätzliche Möglichkeit mittels eines gemeinsamen Verfahrens geschaffen wurde.

5.2.2. Kapitel 2: Zulassungsvoraussetzungen

„Die Flexibilität der Mitgliedstaaten bei der nationalen Ausgestaltung des gesamten Verfahrens ist folglich ein wesentliches Element der Richtlinie. Entscheidend ist vor allem, dass die konkrete Zulassungsentscheidung und damit die Steuerung der Arbeitsmigration aufgrund der nationalen Festlegung der Gehaltsschwelle [...], der Möglichkeit zur Durchführung einer Arbeitsmarktprüfung und der Festsetzung des Umfangs der Zulassung in der Hand der Mitgliedstaaten verbleibt. Damit bestimmen sie aber auch weiterhin über den Zugang zu ihrem Staatsgebiet.“ (Kuczyński; Solka 2009: 229)

Aus diesem Zitat geht wohl einer der größten Kritikpunkte an der gesamten Richtlinie hervor – die Nicht-Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Souveränität und Entscheidungskompetenzen in diesem Kernbereich abzugeben. Begründet wird dies von Angenendt und Parkes (2010b: 2) mit der großen Bedeutung von Flexibilität für die Mitgliedstaaten, weshalb diese versuchen, ihren Gestaltungsspielraum am Arbeitsmarkt zu bewahren, um weiterhin möglichst schnell auf konjunkturelle Schwankungen oder andere wirtschaftliche Veränderungen reagieren zu können.

Durch die Richtlinie sind die Mitgliedstaaten theoretisch dazu befähigt, eine Nullquote

festzusetzen und somit auch jenen hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen die Einreise und den Aufenthalt in die EU zu verweigern, die eigentlich alle Zulassungskriterien erfüllen. Die Mitgliedstaaten verfügen demnach also nach wie vor über die Entscheidungsfreiheit und Kontrolle über ihre Arbeitsmärkte, weshalb die Richtlinie nicht als ‚one size fits all‘-Lösung betrachtet werden kann. Eher stellt sie einen rechtlichen Rahmen für ein Instrument, welches die Mitgliedstaaten nutzen können bzw. welches die nationalen Regelungen ergänzt, dar. (vgl. Ball 2010: 10; Grove 2012: 21; Gümüs 2010: 451; Mosneaga 2012: 182; Sjödin 2011: 17, 25)

Sjödin (2011: 25) geht sogar so weit, dass sie diese Regelung und den großen Spielraum der Mitgliedstaaten als potenzielle Bedrohung für die Blue-Card bezeichnet, da eventuelle großzügigere Regelungen in einem Mitgliedstaat die Wirksamkeit der Blue Card untergraben bzw. mit ihr in Konkurrenz treten könnte.

Gümüs (2010: 449) wiederum unterstützt die große nationale Souveränität in diesem Punkt der Richtlinie mit dem Argument, dass die Bedürfnisse auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten so unterschiedlich sein können, dass ein einziges ‚high skilled immigration programme‘ außerstande scheint, um für den gesamten EU-weiten Arbeitsmarkt adäquat zu sein.

Abgesehen davon wurde auch auf die potenziellen Schwierigkeiten und bürokratischen Hindernisse, die aus der vom Rat der EU festgelegten Mindestgehaltsschwelle entstehen, aufmerksam gemacht. Die Probleme mit diesem Kriterium sieht Collett (2009: 2) in dessen fehlender Aussagekraft und der je nach Land unterschiedlichen Ermittlung dieses Wertes, welcher zudem je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich hoch sein kann. So lag beispielsweise das durchschnittliche Bruttogehalt im Jahr 2010 in Dänemark bei 55 000€, während es in Bulgarien bei 4 600€ lag. Diese je nach Mitgliedstaat so unterschiedlichen Werte sind aus der Sicht von Collet auch der Grund, weshalb in jedem Mitgliedstaat ein neuer Antrag auf eine Blue-Card gestellt werden muss. (vgl. Collet 2009: 2; Eurostat Database 2013)

Außerdem ist es nach Ansicht von Nicole Meyer (2010: 36f.) fragwürdig, ob die Ausnahmeregelung, durch die der Faktor auch bei 1,2 festgelegt werden kann und die hauptsächlich zugunsten der 2004 und 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten in die Richtlinie

aufgenommen wurde, wirklich nützlich ist, oder ob dadurch nicht nur bürokratische Hürden sowohl für die Mitgliedstaaten, als auch für die AntragstellerInnen geschaffen wurden.

5.2.3. Kapitel 3: Blaue Karte EU, Verfahren und Transparenz

Der vereinbarte Kompromiss über die Gültigkeitsdauer der Richtlinie wurde kritisiert, da dadurch die Attraktivität der Blue-Card für die potenziellen AntragstellerInnen stark beeinträchtigt werden kann. Da es den Mitgliedstaaten freigestellt ist, die Gültigkeitsdauer der Blue-Card stark einzuschränken, könnte die Blue-Card als temporäre Arbeitserlaubnis ihren Reiz für Drittstaatsangehörige verlieren und damit der ursprünglichen Intention der Kommission widersprechen.

Zusätzlich kann auch die Anhebung der Bearbeitungsdauer die Attraktivität der Blue-Card für Drittstaatsangehörige beeinflussen. Wenn die zuständige Behörde die volle Dauer von 90 Tagen für die Bearbeitung des Antrags ausnützt, um dann eine auf ein Jahr begrenzte Arbeitserlaubnis auszustellen, wäre die Wartefrist im Vergleich zur Aufenthaltsdauer sehr unverhältnismäßig und könnte AntragstellerInnen eher abschrecken als die Richtlinie attraktiv zu machen. (vgl. Kaden 2009: 40; Meyer 2010: 37f.)

5.2.4. Kapitel 4: Rechte

Durch die Erleichterung des Nachzugs von Familienangehörigen und der Erlangung eines Daueraufenthaltstitels konnte die Attraktivität der Blue-Card eindeutig verbessert werden. Trotzdem könnte diese Regelung auch negative Effekte für die Herkunftsländer der Drittstaatsangehörigen haben, wenn dadurch beispielsweise weniger Menschen dazu bereit sind, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren oder ‚remittances‘²² zurückzusenden. (vgl. Mosneaga 2012: 182; Sjödin 2011: 26f.)

5.3. Allgemeine Kritik an der Richtlinie in wissenschaftlichen Diskursen

Von vielen Seiten wurde die Blue-Card Richtlinie als eine längst überfällige und in der EU dringend benötigte Maßnahme bezeichnet, welche über einige positive Eigenschaften verfügt. Viele AutorInnen, die sich mit der Richtlinie auseinandergesetzt haben, bezeichneten diese immerhin als mögliches Instrument, um die auf EU-Ebene

²² Unter ‚remittances‘ werden hauptsächlich monetäre Überweisungen von MigrantInnen in ihre Herkunftsländer verstanden. Diese Herangehensweise wurde aber im Sinne des Transnationalismus mittlerweile um soziale, kulturelle und politische Elemente erweitert. (vgl. Vertovec 2000: 14)

unterschiedlichen Herangehensweisen an die Migration von hochqualifizierten Arbeitskräften auszugleichen oder um weitere Debatten anzustoßen. Dennoch ist die Richtlinie in ihrer endgültigen Fassung auf harsche Kritik gestoßen – sie wurde als einschränkend in Bezug auf Umfang und Erfolgswirksamkeit beschrieben und ihr Einfluss als gering eingeschätzt. (vgl. Ball 2010: 16; Mosneaga 2012: 182f.; Sjödin 2011: 47; Schüller; Wogart 2011: 1)

„First the harmonisation is minimum and so Member States can set higher standards. [...] Second harmonisation is not achieved with the UK and Ireland opting out. Third there appears to be a cavalier attitude towards other policy areas [...]. Fourth international commitments for Member States already set higher standards than those outlined in the Blue Card Directive. Fifth the inclusion of beneficiaries for international protection in the classes of exempted individuals is troublesome.“ (Ball 2010: 16)

- Aus Sicht der ehemaligen EU-Parlamentsabgeordneten Jeanine Hennis-Plasschaert der Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa kann die Richtlinie nicht als die dringend benötigte Veränderung im Bereich legale Migration verstanden werden, sondern beinhaltet zu viele Beschränkungen, die die Attraktivität der EU für hochqualifizierte Arbeitskräfte nicht steigern können. Vielmehr ist die Blue-Card aus ihrer Sicht eine Bestätigung der protektionistischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Auch andere AutorInnen erwarten sich, dass die Dominanz der Mitgliedstaaten in der Migrationspolitik fort dauern und die Blue-Card Richtlinie als ‚marketing tool‘ nur wenig Einfluss haben wird. (vgl. Angenendt; Parkes 2010c: 1; Grove 2012: 20; Hennis-Plasschaert nach Grove 2012: 20) Dies wird damit begründet, dass die EU-Mitgliedstaaten mit der Blue-Card zu verstehen gaben, dass sie noch immer nicht dazu bereit sind, „a truly common EU policy“ (Wiesbrock 2010 nach Grove 2012: 20) für die Rekrutierung hochqualifizierter Arbeitskräfte zu errichten. Diese These über die nach wie vor große Macht der Mitgliedstaaten wird auch von Ball (2010: 17) unterstützt: „The hand of national sovereignty weighs heavy on the Blue Card and it is suggested this will require lifting for it to succeed.“

- Ebenso wurde die Möglichkeit der einheitlichen Anerkennung der Qualifikationen der AntragstellerInnen für die Blue-Card breit diskutiert. Zwar gibt es innerhalb der EU durch den Bologna Prozess ein extrem schwieriges und formales Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen, bislang existiert jedoch keine äquivalente und adäquate Maßnahme, um auch Qualifikationen aus Drittstaaten anzuerkennen. Die fehlenden Regelungen in diesem Bereich könnten dazu führen, dass die Qualifikationen der Drittstaatsangehörigen nur in

einigen Mitgliedstaaten anerkannt werden, was zu bürokratischen Hindernissen führen und dadurch die Attraktivität der Blue-Card einschränken könnte. (vgl. Collett 2009: 2; Gümüs 2011: 446; Mosneaga 2012: 182) Diese Problematik hat zwar nur wenig mit Migrationspolitik per se zu tun, manifestiert jedoch die Ansicht, dass die Arbeitsmärkte der EU nach wie vor zu unterschiedlich sind, um mit „fully-fledged common immigration policies and free movement“ (Collett 2009: 2) umzugehen.

- Collett (2009: 1f.) bezeichnete den Anspruch der Richtlinie, „freedom of movement“ für die Drittstaatsangehörigen zu garantieren, als große Herausforderung für die Migrationspolitik und zweifelte an der Möglichkeit der Umsetzung dieses Ziels. Aus ihrer Sicht ist die Harmonisierung der ‚ökonomischen‘ Migrationspolitik limitiert, wenn andere Politikbereiche nicht auch vereinheitlicht werden. Solange also die Anerkennung von Qualifikationen, die Gehaltslevels und der Arbeitskräftebedarf in den jeweiligen Mitgliedstaaten so unterschiedlich sind, werden „the rights of mobility“, welche durch die Blue-Card Richtlinie garantiert werden, substanzlos und unerheblich sein.

- Aus Sicht der Kommission war die getrennte Behandlung von hoch- und niedrigqualifizierten MigrantInnen in unterschiedlichen Richtlinien eindeutig im Sinne der EU – was von vielen Seiten aber nicht als korrekt betrachtet wurde. Da durch die bevorzugte Behandlung von hochqualifizierten MigrantInnen gegenüber anderen MigrantInnen Diskriminierungen institutionalisiert werden könnten, wurden dahingehend große Bedenken geäußert. (vgl. Gümüs 2010: 447; Lusetich 2007 nach Flamigni; Plaetevoet 2009: 27) Die Gefahr einer solchen Vorgangsweise ist die Segmentierung der MigrantInnen in „those we want“ (European Trade Union Confederation 2007a) und „those we do not want“. (ebd.) Diese Unterteilung der MigrantInnen kann auch in der öffentlichen Wahrnehmung beobachtet werden:

„[o]ften there is resentment towards the admission of low skilled workers to the EU, since they are given the reputation of frequently being unable to find employment and therefore stretching the welfare state beyond its capabilities, and that those who do find employment are ‘stealing’ jobs from native people.“ (Gümüs 2010: 447f.)

Die Akzeptanz von hochqualifizierten Arbeitskräften in der Bevölkerung ist – resultierend aus ihren hohen Qualifikationen und den ihnen zugeschriebenen Fähigkeiten, sich in kosmopolitischen Lebenswelten besser zurechtzufinden – dementsprechend höher, was die

Gefahr der Diskriminierung und Abwertung nicht-hochqualifizierter MigrantInnen impliziert und deshalb kritisch zu hinterfragen ist. (vgl. ebd.)

- Aus einem etwas anderen Blickwinkel betrachten Jeroen Doomernik, Rey Koslowski und Dietrich Thränhardt (2009: 17) eine ähnliche Thematik. Sie verweisen darauf, dass selbst bei lukrativen Arbeitsplatzangeboten und exzellenten Bildungschancen andere Zielländer von hochqualifizierten MigrantInnen bevorzugt werden könnten, wenn die soziale Situation in manchen Mitgliedstaaten trotz guter migrationspolitischer Regelungen und ökonomischer Chancen schwierig ist. „Social factors such as a high degree of xenophobia or intolerance of minorities (or even prospective immigrants’ perception of such intolerance) may be crucial to decisions of highly-skilled migrants.” (Doomernik; Koslowski; Thränhardt 2009: 17) Die gesamte Integrationsthematik, die auf den nationalen Ebenen als umstrittenes und politisch sehr brisantes Thema gilt, wurde in den Diskussionen um die Richtlinie außen vor gelassen, da die Integrationspolitik in vielen Mitgliedstaaten in einer Krise steckt.

„Bislang konnte kein Konsens darüber erzielt werden, was Integration in funktional hochgradig differenzierten Gesellschaften wie den EU-Staaten überhaupt bedeutet, welche Konzepte verfolgt werden sollen [...] und welche Rolle dabei die europäischen bzw. nationalen Akteure zu übernehmen haben.“ (Angenendt; Parkes 2010b: 3)

Dadurch eventuell entstehende soziale Probleme bzw. die verminderte Attraktivität der EU aufgrund von xenophoben bzw. intoleranten Einstellungen gegenüber MigrantInnen wurde in den Debatten um die Richtlinie zu wenig thematisiert oder geregelt. Ob dies und etwaige Diskriminierungen aufgrund der Unterteilung der MigrantInnen in ‚wanted‘ bzw. ‚not-wanted‘ schlussendlich nicht zu einem bislang ausgeblendeten Problem führen wird, bleibt abzuwarten. (vgl. Angenendt; Parkes 2010b: 3; Doomernik; Koslowski; Thränhardt 2009: 17)

- Obwohl die Richtlinie vor dem Inkrafttreten des Lissaboner-Vertrags und somit – wie bereits erwähnt – aus Sicht der Mitgliedstaaten zu einer guten Gelegenheit erlassen wurde, existieren auch Zweifel am ausgewählten Zeitpunkt der Umsetzung. Die Gleichzeitigkeit mit dem herrschenden Konjunkturtief in der EU und der nach wie vor in einigen Ländern eingeschränkten Zuwanderung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten der EU erscheint in diesem Zusammenhang problematisch und unglücklich gewählt. (vgl. Gümüs 2010: 451f.) Die Fristen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und die dadurch ermöglichte Ungleichbehandlung von Arbeitskräften aus den ‚neuen‘ Mitgliedstaaten basieren auf Kompromissen und sind auslaufend – dennoch könnten sie das Bild der EU als „not having

one clear position as regards a very central principle that underpins its existence: economic freedom of movement“ (Gümüs 2010: 452) verfestigen.

Durch die vorliegende Richtlinie haben die Mitgliedstaaten der EU bestätigt, dass sie die Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte zwar für notwendig halten, jedoch nicht dazu bereit sind, in diesem Zusammenhang eine wirklich kohärente und gemeinsame Politik zu verfolgen. Das Fazit über die Blue-Card Richtlinie fällt insgesamt eher enttäuschend und unbefriedigend aus, wodurch die Richtlinie ein Bereich bleibt, der besser früher als später noch einmal überdacht werden muss, wenn die ursprünglich gesteckten Ziele auch wirklich erreicht werden sollen. (vgl. Angenendt; Parkes 2010b: 2; Ball 2010: 17)

5.4. Brain-Drain Problematik

Eine Herausforderung der Blue-Card Richtlinie bestand in der Ausbalancierung des ökonomischen Bedarfs der EU und deren Verpflichtung, Brain Drain abzuschwächen. Trotz der Kenntnis dieser Verpflichtungen und dem Bewusstsein über die potenziellen Gefahren von Brain-Drain durch die Richtlinie, auf die sowohl in der Impact Assessment Study als auch im Bericht des Europäischen Parlaments aufmerksam gemacht wurde, wurden die Einwände größtenteils ignoriert. So wurde in der Richtlinie nicht auf entsprechende Gegenmaßnahmen, durch welche dieses Risiko auf den verschiedensten Ebenen verringert werden könnte, Bezug genommen, was zu heftiger Kritik führte. Anstatt sich mit der Entwicklung solcher Gegenmaßnahmen zu beschäftigen, verwies die EU auf die zu erwartenden potenziellen positiven Folgen der Richtlinie für die Länder des globalen Südens. (vgl. Asensio 2010: 177; Europäisches Parlament 2008: 11f.; European Report 2007 nach Gümüs 2010: 445; Gümüs 2010: 445, 450f.; Sjödin 2011: 7, 22f.)

So wurde von Seiten der EU beispielsweise darauf aufmerksam gemacht, dass durch das Prinzip der zirkulären Migration²³ eine Triple-Win Situation erreicht werden kann: „[T]he EU would be able to meet its labour needs; developing countries would profit from remittances and brain gain when migrants return home with newly acquired skills; and the migrant would profit from newly acquired skills and economic means.“ (Fair Politics 2008: 3) Außerdem kann aus Sicht der Kommission die durch die Richtlinie zugesicherte Mobilität der Drittstaatsangehörigen zur Verringerung von Brain-Drain führen, weil die Möglichkeit der

²³ Unter zirkulären Migration versteht die Europäische Kommission (2007f: 4) „a form of migration that is managed in a way allowing some degree of legal mobility back and forth between two countries.“

Anwerbung hochqualifizierter Drittstaatsangehörigen aus anderen Mitgliedstaaten besteht und somit keine ‚neuen‘ Arbeitskräfte aus Drittstaaten geholt werden müssen. Zusätzlich kann nach Ansicht der Kommission die Richtlinie der hohen Arbeitslosigkeit in ‚least-developed-countries‘ entgegenwirken, wenn den arbeitslosen hochqualifizierten Arbeitskräften ein dementsprechender Job in der EU angeboten wird und somit deren Humankapital genutzt wird. (vgl. Europäische Kommission 2007a: 13f.; Sjödin 2011: 22)

Kurzum sind die Inkohärenz und die widersprüchlichen Politikziele in diesem Bereich mehr als offensichtlich: Durch die Blue-Card gefährdet die EU die Erfolge ihrer Entwicklungspolitik und widerspricht dadurch den Ansätzen der Kommission in Bezug auf die angestrebte Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung im Bereich der Migrationspolitik.

In diesem Verständnis kann die politische Inkohärenz der EU nur dann behoben werden, wenn zusätzlich zur Richtlinie auch verbindliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Brain-Drains getroffen werden und die zirkuläre Migration besser gestaltet wird. (vgl. Asensio 2010: 183)

In diesem Zusammenhang könnte auch ein Mechanismus, durch den die Zahl der Blue-Card-Zulassungen vom jeweiligen Drittstaat und der EU gemeinsam festgelegt wird, eingeführt werden. Eine zusätzliche Möglichkeit wäre die Einführung einer Opt-out Variante für die Drittstaaten, wodurch diese die Auswanderung ihrer Staatsangehörigen unterbinden könnten. Zudem würde die Blue-Card Richtlinie mehr Schutz für die Drittstaaten bieten, wenn ein klares Verbot der Anwerbung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Ländern mit einem hohen Mangel an Humankapital in der Richtlinie inkludiert wäre und sich die Mitgliedstaaten dadurch nicht mehr auf die Einhaltung der Anwerbung unter ‚ethischen‘ Gesichtspunkten berufen könnten. Die Vorschriften in Bezug auf Anwerbung unter ‚ethischen‘ Gesichtspunkten basieren nämlich auf Maßnahmen, die nicht in der Blue-Card Richtlinie geregelt sind, weshalb sie als sehr vage zu bezeichnen und ihre Dauerhaftigkeit und Effektivität zu bezweifeln sind.

Generell sollten die Drittstaaten bei allen sie betreffenden Verhandlungen als gleichberechtigte PartnerInnen behandelt werden, um paternalistische Vorgehensweisen, bei denen die EU-Mitgliedstaaten über die Köpfe der Drittstaaten hinweg entscheiden, zukünftig zu vermeiden. (vgl. Gümüs 2010: 451; Sjödin 2011: 40ff.)

Trotz massiver Kritik wurde – wie bereits erwähnt – eine sehr einfache Maßnahme zur Abschwächung der Brain-Drain Problematik nicht in der Richtlinie verankert: die Einbeziehung von Flüchtlingen, temporär Schutzberechtigten und bereits in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen. Wenn diese Personengruppen in der Richtlinie berücksichtigt wären, würde die Richtlinie nicht dasselbe Risiko „of aggravating the human resources in the developing countries“ (Sjodin 2011: 40) darstellen. Dies könnte dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten die zur Verfügung stehenden Arbeitskräftereserven besser nutzen, bevor sie wiederum Arbeitskräfte aus anderen Ländern anwerben. (vgl. ebd.)

5.5. Alternativen/Verbesserungsvorschläge für die Blue-Card Richtlinie

Von einigen AutorInnen wurden bereits Verbesserungsvorschläge bzw. Alternativen für zukünftige Veränderungen der Blue-Card Richtlinie vorgelegt.

Ein Verbesserungsvorschlag zielt auf die Antragstellung im zweiten Mitgliedstaat ab, welche nach Callyson Grove (2012: 23) komplett abgeschafft und stattdessen durch eine in allen Mitgliedstaaten gültige Blue-Card ersetzt werden sollte. Dies hätte den Vorteil, dass sich den Blue-Card InhaberInnen Berufschancen in allen Mitgliedstaaten bieten würden und dadurch die Attraktivität der Blue-Card gesteigert werden könnte. Die große Unsicherheit durch die Antragstellung im zweiten Mitgliedstaat würde damit entfallen und das ‚income potential‘ sowie die Lebensqualität der Blue-Card InhaberInnen maximiert werden, wodurch mehr Drittstaatsangehörige in die EU geholt werden können. (vgl. Grove 2012: 24; Wiesbrock 2010 nach Grove 2012: 24)

Doomernic, Koslowski und Thränhardt (2009: 20) bieten zwar keine konkreten Verbesserungsvorschläge, verweisen aber darauf, dass es in Zeiten von steigendem Kostendruck und Budgetproblemen immer dringender wird, dass Mechanismen, die MigrantInnen den Einsatz ihrer Qualifikationen erschweren, abgeschafft werden und diese dadurch gleichberechtigt in den Wettbewerb eintreten können. In diesem Sinne würde „more free movement from beyond the EU’s border, beginning with talented people“ (ebd.) für MigrantInnen den Weg in die Zukunft eher öffnen, als dies “elaborately constructed planned ‚human capital‘ schemes“ (ebd.) tun.

Aus der Sicht von Angenendt und Parkes (2010b: 3f.) bieten sich drei Handlungsoptionen zur Ergänzung der bisherigen Politik an. So sollte einerseits eine souveränitätsschonende Form

der Zusammenarbeit gefunden werden. Die beiden Autoren schlagen deshalb vor, die bereits existierenden Mobilitätspartnerschaften auszubauen und diese dann auch gezielt zur Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte einzusetzen. Zudem sollten sich jene Mitgliedstaaten, die einen ähnlichen Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften haben und ähnliche Rahmenbedingungen vorweisen, gemeinsam um die Anwerbung von hochqualifizierten Arbeitskräften bemühen. Andererseits sollten bestehende Potentiale besser genutzt werden, um die Integration von MigrantInnen zu verbessern. Durch ein breiteres migrationspolitisches Mandat könnte sich die EU darauf konzentrieren, die Arbeitsmarktintegration durch Aus- und Weiterbildung zu fördern. Auch die bessere Ausstattung der EU-Kapazitäten und eine dadurch ermöglichte intensivere Aus- und Weiterbildung für bereits in der EU lebende MigrantInnen sehen Angenendt und Parkes als mögliche Alternative. Abgesehen von den bisherigen Vorschlägen ist eine Option auch die Anwerbung von ‚high potentials‘. Diese Variante würde darin bestehen, dass sich die EU (ungeachtet ihrer eingeschränkten Kompetenzen im Bildungsbereich) stärker um die aus Drittstaaten stammenden AbsolventInnen von Hochschulen in der EU bemüht und einen gemeinsamen Bildungsmarkt schafft.

Die Vorschläge zielen also darauf ab, dass die Defizite der bisherigen Reglementierungsinstrumente bestimmt werden und in Bezug auf eine Verbesserung der Transparenz, Legitimität und Effizienz geprüft werden. Zusätzlich sollen Konzepte für die Integration von NeuzuwanderInnen sowie bereits Zugewanderten und temporären MigrantInnen erarbeitet werden. (vgl. Angenendt; Parkes 2010a: 77; Angenendt; Parkes 2010b: 3f.)

Auch Collet (2009: 2) sieht generelles Veränderungs- bzw. Verbesserungspotenzial in der Migrationspolitik der EU. So macht sie darauf aufmerksam, dass die gesamte Migrationspolitik der EU überdacht werden muss, wenn die Attraktivität für hochqualifizierte Arbeitskräfte gesteigert werden soll. Ein Ansatzpunkt dafür sieht sie in der gegenwärtigen Gesetzgebung, welcher es aus ihrer Sicht an der Relevanz für die Realität am modernen Arbeitsmarkt mangelt:

„the relevance of ‚soft‘ rather than formal skills (such as teamwork, bilingualism and cultural adaptability), the need for employees to switch sectors and learn new skills on a regular basis, and the fact that many of the high-skilled start life as researchers or temporary workers (the proposed legislation makes them ineligible for Blue Cards).“ (ebd.)

In Bezug auf die Verringerung der Brain-Drain Problematik empfiehlt Fair Politics (2008: 6f.) die Verpflichtung der Mitgliedstaaten und des privaten Sektors zu einer rechtsverbindlichen Zusage, die der aktiven Rekrutierung in Ländern des globalen Südens vorbeugt. In einem solchen Verhaltenskodex sollen länder- oder regionalspezifische Bedürfnisse berücksichtigt werden und die Einhaltung dieses Kodexes durch eine formal errichtete Institution sowohl in der EU als auch in den Drittstaaten überwacht werden. Außerdem sollte die EU konkrete Maßnahmen als Anreiz für die permanente Rückkehr der Blue-Card InhaberInnen erarbeiten, um den negativen Auswirkungen in deren Herkunftsländern entgegenzuwirken. Werden aber trotzdem hochqualifizierte Arbeitskräfte, die in ihren Herkunftsländern ausgebildet wurden, von der EU angeworben, sollten diese Länder angemessen für die zur Verfügung gestellten Qualifikationen entlohnt werden.

5.6. Zwischenfazit

Nach diesem Überblick über den Vorschlag der Kommission für die Blue-Card Richtlinie und die endgültige vom Rat der EU erlassene Richtlinie stellt sich die Frage, ob und wie diese zur Erreichung der ursprünglich angepeilten Ziele beiträgt. Diese Frage kann meiner Ansicht nach noch nicht beantwortet werden – die Richtlinie wurde zwar mittlerweile von allen unterzeichnenden Mitgliedstaaten umgesetzt, bislang wurden aber noch keine offiziellen Berichte über die Anwendung der Richtlinie bei der Kommission eingereicht.

Aus den wissenschaftlichen Analysen zur Richtlinie lässt sich aber eine Tendenz klar erkennen: die Richtlinie kann als Ansatzpunkt, als erster Vorschlag für die Regelung der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften in die EU verstanden werden, wird in vielen Punkten aber noch als ausbaufähig bezeichnet. Die im Zwischenfazit zum Vorschlag für die Richtlinie erwähnten Schwächen und Ungereimtheiten ziehen sich bis in die endgültige Richtlinie durch und wurden aus meiner Sicht sogar noch verstärkt, da in der Richtlinie die Rechte der Drittstaatsangehörigen weiter eingeschränkt wurden, während die Kompetenzen der Mitgliedstaaten beibehalten bzw. ausgeweitet wurden.

Es wurde zudem offensichtlich, dass die Richtlinie auf Widersprüchen basiert. Durch die Blue-Card soll die Attraktivität der EU durch die Regulierung der Migration von hochqualifizierten Arbeitskräften erhöht und ökonomischer Fortschritt sowie der Ausbau wissensbestimmter Wirtschaft erreicht werden. Gleichzeitig fordert aber die

Entwicklungspolitik der EU einen verantwortungsvollen Umgang in der Migrationspolitik, damit positive Aspekte von Migration auch für die Länder des globalen Südens zum Tragen kommen. In der Richtlinie selbst werden aber hauptsächlich die arbeitsmarktpolitischen Interessen der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten berücksichtigt, während die Brain-Drain Problematik und die negativen Auswirkungen auf die Länder des globalen Südens nur immer wieder erwähnt werden, konkrete Gegenmaßnahmen aber außen vor gelassen werden. Dieser Widerspruch zeigt meiner Meinung nach ein altes, problematisches Schema der Vorgehensweise der EU auf: das Problembewusstsein in einem bestimmten Bereich existiert zwar, da von vielen verschiedenen Seiten auf die zugrundeliegenden Schwierigkeiten hingewiesen wird. Schlussendlich sind aber die eigenen Interessen und einzelne einflussreiche AkteurInnen zu stark, sodass nicht für alle Betroffenen adäquate Maßnahmen durchgesetzt werden. Deshalb muss in diesem Zusammenhang die Nicht-Beachtung der entwicklungspolitischen Prinzipien und die ignorante Vorgehensweise bei der Erarbeitung dieser Richtlinie kritisiert werden.

Ein weiterer Widerspruch liegt meiner Meinung nach in der Zielsetzung der Richtlinie, die die Harmonisierung der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Arbeitskräften anstrebt. Dabei stellt sich jedoch die Frage, wie dieses Ziel erreicht werden soll, wenn Großbritannien, Irland und Dänemark bereits im Vorschlag zur Richtlinie klar machten, dass sie sich an der Annahme der Richtlinie nicht beteiligen. Wie soll diese Vorgabe erfüllt werden, wenn die Richtlinie nur zusätzlich zu den nationalen Regelungen implementiert wird und die Souveränität der Mitgliedstaaten in vielen Bereichen unangetastet bleibt? Schlussendlich ist der Widerspruch zwischen eigentlichem Ziel und endgültigem Ergebnis für mich offensichtlich, da die propagierte Harmonisierung mit dieser Richtlinie nicht erreicht wurde.

Der tatsächliche Einfluss und die Auswirkungen der Blue-Card Richtlinie werden letztendlich von der Umsetzung in die nationalen Gesetzgebungen abhängig sein, da die Mitgliedstaaten dadurch über die spezifischen Elemente des Zulassungs- und Anerkennungsprozesses entscheiden können. Wie sich die Regelungen für die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften in Österreich, Deutschland und Großbritannien entwickelt haben und wie diese zum Zeitpunkt des Verfassens der vorliegenden Arbeit gestaltet werden, wird im nächsten Kapitel thematisiert werden.

6. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Regelungen zur Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten in Österreich, Deutschland und Großbritannien

In diesem Kapitel wird erörtert, wie sich erstens die Gesetzgebung in Bezug auf die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften in Österreich, Deutschland und Großbritannien in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat, wie zweitens diese Art von Zuwanderung derzeit geregelt wird und wie drittens die Blue-Card Richtlinie in Österreich und Deutschland umgesetzt wird. Zudem werde ich die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der verschiedenen Regelungen herausarbeiten.

6.1. Entwicklung der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Arbeitskräften nach Österreich

Die Ursprünge der Arbeitsmigration nach Österreich in der Nachkriegszeit liegen in den bilateralen Anwerbeabkommen, mit welchen ausländische Arbeitskräfte ab 1961 angeworben wurden. Die Anwerbung war zunächst auf Arbeitskräfte aus Jugoslawien und der Türkei beschränkt und kontingentiert. Die Rezession nach dem Ölschock im Jahr 1973 führte jedoch zu einem Rückgang in der Ausländerbeschäftigung. 1975 wurde ein Ausländerbeschäftigungsgesetz erlassen, in dem die bisher geltenden Regelungen festgeschrieben wurden. Kernbestimmung dieses Gesetzes war der Generalvorbehalt, dass die Beschäftigung von AusländerInnen nur dann möglich war, wenn dies die Situation am Arbeitsmarkt und wichtige öffentliche Interessen zulassen. (vgl. Demokratiezentrum Wien 2009: 1; Gächter 2008: 3ff.)

Mit dem 1993 erlassenen Aufenthaltsgesetz, das die Neuzuwanderung stark einschränkte und erstmals Zuwanderungsquoten für ausländische Arbeitskräfte festlegte, wurde auf die zu dieser Zeit zu beobachtende Zuwanderungsdynamik reagiert, die aufgrund der Kriegsereignisse in Ex-Jugoslawien und der erhöhten Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften am österreichischen Arbeitsmarkt entstand. Dieses Gesetz zielte darauf ab, dass die Zuwanderung von Arbeitskräften gesteuert werden kann und qualitative und quantitative Kriterien für den Aufenthalt festgelegt werden. (vgl. Hudsky; Kreuzhuber 2011: 3f.; Münz 2005: 27f.)

Bis 1997 wurden immer wieder kleinere Schritte in Richtung (rechtlicher) Gleichstellung von ausländischen Arbeitskräften unternommen. Zeitgleich mit diesen vorsichtigen Liberalisierungen wurde das Fremdenrecht aber auch drastisch verschärft und die Quoten für den Zuzug von ArbeitsmigrantInnen stark gesenkt. Neben politischen Maßnahmen zur Kontrolle der Zuwanderung wurde das Interesse zunehmend auch auf die Möglichkeiten der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften gelenkt und der Fokus auf die gezielte Auswahl von dringend benötigten MigrantInnen gelegt.

Seit der Fremdenrechtsnovelle 2003 wird die auf Dauer ausgerichtete Beschäftigung nur mehr für Schlüsselkräfte zugelassen, die Zuwanderungsquote für sonstige Erwerbstätige wurde zu diesem Zeitpunkt abgeschafft. (vgl. Bauböck 1996: 18; Demokratiezentrum Wien 2009: 2; Gächter 2008: 11; Hudsky; Kreuzhuber 2011: 4; Sodtke 2010: 11f.)

2005 kam es zu einer grundlegenden Änderung des Fremdenrechts, wodurch das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz anstelle des Fremdengesetzes eingeführt wurde und sowohl das Aufenthaltsrecht als auch der Zugang zum Arbeitsmarkt stärker angeglichen wurden. Die Quotenregelung blieb jedoch aufrecht, weshalb dauerhafte Arbeitsmigration weiterhin nur für Schlüsselkräfte möglich war. (vgl. Biffl 2011: 25; Hudsky; Kreuzhuber 2011: 4)

6.1.1. Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten

In diesem Abschnitt werden die seit 2011 existierenden Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten in Österreich sowie die Reaktionen auf die Einführung dieser Aufenthaltstitel detailliert beschrieben.

6.1.1.1. Die Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte

„The migration system does not appear to encourage the recruitment of highly skilled people from third countries.“ (Biffl 2006: 10) Anhand dieser Aussage wird ersichtlich, dass bereits lange vor der Umsetzung einer konkreten Politik zur Rekrutierung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten auf die Schwierigkeiten in Bezug auf die Einwanderungs- und Aufenthaltsbedingungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte in Österreich aufmerksam gemacht wurde. Die großen Herausforderungen wurden dann hauptsächlich mit der Novellierung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes im Jahr 2011 in Angriff genommen. Dadurch wurde der Umstieg von einem quotenbasierten auf ein

kriteriengeleitetes Zuwanderungssystem und somit die Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte vollzogen.

Die Rot-Weiß-Rot Karte ist ein auf ein Jahr befristeter Aufenthaltstitel mit beschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt und berechtigt die InhaberInnen zu einer Beschäftigung bei dem/der auf der Karte angegebenen ArbeitgeberIn. Sie zielt darauf ab, dass qualifizierten Arbeitskräften und ihren Familienangehörigen auf Dauer eine personenbezogene und nach arbeitsmarktpolitischen Kriterien gesteuerte Zuwanderung nach Österreich ermöglicht wird. Die für die Erteilung einer Rot-Weiß-Rot Karte wichtigsten Kriterien sind: Qualifikation, Berufserfahrung, Alter, Sprachkenntnisse, sowie ein adäquates Arbeitsplatzangebot und Mindestentlohnung. (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz²⁴ 2013: 1; Hudsky; Kreuzhuber 2011: 4, 85f.)

Die Rot-Weiß-Rot Karte kann an besonders Hochqualifizierte, an Fachkräfte in Mangelberufen, an ausländische StudienabsolventInnen sowie an sonstige (unselbständige) und selbständige Schlüsselkräfte aus Drittstaaten erteilt werden. (vgl. BMASK 2013: 1; help.gv.at 2013b)

Mit der Kategorie ‚besonders Hochqualifizierte‘ sollen die auf internationalem Level am besten qualifizierten ZuwanderInnen angesprochen werden. Die hochqualifizierten Arbeitskräfte können mit einem für sechs Monate gültigen Visum auch ohne Arbeitsplatzangebot nach Österreich kommen, um einen entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen. Für die Erteilung eines Visums zum Zweck der Arbeitssuche müssen Hochqualifizierte mindestens 70 von 100 möglichen Punkten in einem Kriterienkatalog erreichen. Die Kriterien, nach denen die Hochqualifizierten beurteilt werden, sind besondere Qualifikationen, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter und Studium in Österreich. Die hochqualifizierten Arbeitskräfte müssen einen mindestens vierjährigen Studiengang an einer anerkannten Fachschule oder Hochschule absolviert haben. Besonders berücksichtigt werden Hochqualifizierte mit Habilitation oder einem Abschluss in den Fachgebieten Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften oder Technik, sowie jene, die für das letzte Jahr ihrer Arbeitstätigkeit ein hohes Bruttojahresgehalt nachweisen können. Bei Erhalt eines entsprechenden Arbeitsplatzangebotes können die Hochqualifizierten auch ohne

²⁴ BMASK

Arbeitsmarktprüfung einen auf zwölf Monate befristeten Aufenthaltstitel erhalten. (vgl. BMASK 2013: 2f.; Hudsky; Kreuzhuber 2011: 86ff.)

Eine Rot-Weiß-Rot Karte für Fachkräfte in Mangelberufen kann an jene Arbeitskräfte aus Drittstaaten erteilt werden, die in einem am österreichischen Arbeitsmarkt stark nachgefragten Beruf tätig sind. Eine Rot-Weiß-Rot Karte für diese Fachkräfte kann bei einem Arbeitsplatzangebot und Bezahlung nach Kollektivvertrag ohne Arbeitsmarktprüfung ausgestellt werden, wenn eine abgeschlossene Berufsbildung in einem Mangelberuf nachgewiesen werden kann und die erforderlichen 50 Mindestpunkte in einem 75 Punkte umfassenden Kriterienkatalog erreicht werden. Die Kriterien, nach denen die Fachkräfte beurteilt werden, sind ihre Qualifikationen, ausbildungsadäquate Berufserfahrungen, Sprachkenntnisse und das Alter. Zusätzlich können spezielle Punkte für einen Studienabschluss an einer Hoch- bzw. Fachhochschule mit dreijähriger Mindeststudiendauer, für Universitätsreife sowie für eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem Mangelberuf erreicht werden. (vgl. BMASK 2013: 4f.; Hudsky; Kreuzhuber 2011: 97ff.)

Auch ‚sonstige Schlüsselkräfte‘ können eine Rot-Weiß-Rot Karte beantragen. Sie müssen ein Arbeitsplatzangebot samt dem gesetzlich festgelegten Mindestbruttogehalt vorweisen und die Mindestpunkteanzahl von 50 Punkten im 75 Punkte umfassenden Kriterienkatalog erreichen. Für diese Personen gilt derselbe Kriterienkatalog wie für die Fachkräfte in Mangelberufen – der wesentlichste Unterschied zu dieser Berufsgruppe besteht jedoch darin, dass bei den sonstigen Schlüsselkräften eine individuelle Arbeitsmarktprüfung durchgeführt werden muss.

Auch selbständige Schlüsselkräfte können sich um eine Rot-Weiß-Rot Karte bewerben. Diese benötigen ein Gutachten des Arbeitsmarktservices über den gesamtwirtschaftlichen Nutzen ihrer Erwerbstätigkeit. Besonders berücksichtigt wird dabei der Transfer von Investitionskapital und die Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen.

Die Rot-Weiß-Rot Karte für ausländische StudienabsolventInnen können Drittstaatsangehörige, die ein Diplomstudium zumindest ab dem zweiten Studienabschnitt oder ein vollständiges Masterstudium an einer österreichischen Universität oder Fachhochschule abgeschlossen haben, erwerben. Die Drittstaatsangehörigen können sich nach Ablauf ihres Visums sechs Monate zur Arbeitssuche in Österreich aufhalten. Wenn sie in diesem Zeitraum ein ihrem Ausbildungsniveau entsprechendes Beschäftigungsangebot

und dafür ein ortsübliches Mindestbruttoentgelt erhalten, kann ihnen eine Rot-Weiß-Rot Karte ohne Arbeitsmarktüberprüfung ausgestellt werden. Diese Regelung zielt drauf ab, dass die Drittstaatsangehörigen ihre im österreichischen Bildungssystem erworbenen Qualifikationen am österreichischen Arbeitsmarkt einbringen können. (vgl. BMASK 2013: 6f.; help.gv.at 2013b; Hudsky; Kreuzhuber 2011: 102, 107f.)

6.1.1.2. Die Rot-Weiß-Rot Karte plus

Die Rot-Weiß-Rot Karte plus berechtigt zur Niederlassung und zum unbeschränkten Arbeitsmarktzugang in Österreich und eröffnet die Möglichkeit der Erlangung eines unbefristeten Niederlassungsrechts.

Im Fall der Verlängerung der Rot-Weiß-Rot Karte kann die Rot-Weiß-Rot Karte plus erteilt werden, wenn die Drittstaatsangehörigen zuvor bereits zwölf Monate über eine Rot-Weiß-Rot Karte verfügten und innerhalb der letzten zwölf Monate mindestens zehn Monate beschäftigt waren.

Wenn mit der Rot-Weiß-Rot Karte plus eine Blaue Karte EU verlängert werden soll, muss der Besitz einer Blauen Karte EU in den letzten zwei Jahren belegt werden. Zusätzlich müssen die Drittstaatsangehörigen für diesen Zeitraum eine 21-monatige Arbeitstätigkeit nachweisen.

Zusätzlich können auch Familienangehörige jener Drittstaatsangehörigen, die über eine Rot-Weiß-Rot Karte oder eine Blaue Karte EU verfügen, eine Rot-Weiß-Rot Karte plus beantragen. Dadurch erhalten sie unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und unterliegen keiner Quotenregelung. (vgl. BMASK 2013: 1, 8; Hudsky; Kreuzhuber 2011: 133f.)

Der Aufenthaltstitel Rot-Weiß-Rot Karte plus kommt zusätzlich zu den bereits genannten Fällen auch für andere Aufenthaltsw Zwecke zur Anwendung, die aufgrund ihrer Irrelevanz für die vorliegende Arbeit nicht genauer erläutert werden.

6.1.1.3 Die Einführung der Blauen Karte EU

Die Regelungen zur Blauen Karte EU setzen die Vorgaben aus der Blue-Card Richtlinie um und existieren für Drittstaatsangehörige parallel zu den Bestimmungen der Rot-Weiß-Rot Karte. Die zu späte Umsetzung der Richtlinie in die österreichischen Gesetzgebung und die zu bürokratische Behandlung der MigrantInnen aus Drittstaaten wurde noch im Februar

2012 von der Europäischen Kommission kritisiert. (vgl. Europäische Kommission 2012: 1) Mittlerweile wurden aber alle Vorschriften zur Blauen Karte EU umgesetzt und die Richtlinie implementiert. Die Voraussetzungen, die in Österreich für die Erteilung einer solchen Karte gelten, orientieren sich stark an den Vorgaben der EU. Die Drittstaatsangehörigen müssen einen Hochschulabschluss mit dreijähriger Mindeststudiendauer und ein Bruttojahresgehalt, welches mindestens das 1,5-Fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts und somit rund 54 400€ im Jahr 2013 beträgt, nachweisen. Zudem wird eine Arbeitsmarktprüfung bei Antragsstellung durchgeführt. (vgl. BMASK 2013: 9; Hudsky; Kreuzhuber 2011: 114) Österreich macht von der Möglichkeit, die Gehaltsschwelle für hochqualifizierte Arbeitskräfte in Mangelberufen beim 1,2-Fachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts festzusetzen, derzeit keinen Gebrauch.

Entsprechend den Vorgaben der Richtlinie dürfen die Drittstaatsangehörigen nicht „auf das Vorliegen eines Rechtsanspruchs auf eine ortsübliche Unterkunft und das Vorliegen ausreichender Unterhaltsmittel“ (help.gv.at 2013a) abstellen. Der Antrag auf eine Blaue Karte EU wird an die österreichische Vertretungsbehörde im Herkunftsland der Drittstaatsangehörigen gestellt und dann an die zuständige regionale Geschäftsstelle des Arbeitsmarktservices übermittelt, wo die Zulassungsvoraussetzungen überprüft werden. Wenn die vorgesehenen Kriterien erfüllt und die Qualifikationen der AntragstellerInnen der beabsichtigten Arbeit entsprechen, wird innerhalb von acht Wochen eine Blaue Karte EU für zwei Jahre erteilt. Wenn der Arbeitsvertrag jedoch eine kürzere Dauer vorsieht, wird die Blaue Karte EU für die Gültigkeitsdauer des Arbeitsvertrags und für drei zusätzliche Monate ausgestellt. Die Verlängerung einer Blauen Karte EU erfolgt –wie bereits erwähnt – mittels einer Rot-Weiß-Rot Karte plus.

Drittstaatsangehörige, welche zuvor mindestens 18 Monate einen Aufenthaltstitel Blaue Karte EU in einem anderen EU-Mitgliedstaat innehatten, können auch in Österreich um eine Blaue Karte EU ansuchen, wenn sie die Erteilungsvoraussetzungen für die Blaue Karte EU erfüllen. (vgl. BMASK 2013: 9; help.gv.at 2013a)

6.1.2. Reaktionen auf die Umsetzung der Blue-Card Richtlinie und die Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte

Der Umstieg vom quotenbasierten auf das kriteriengeleitete Zuwanderungssystem und somit die Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte und der Blauen Karte EU waren mit hohen Erwartungen verknüpft. Das Sozialministerium rechnete beispielsweise mit bis zu 8000 ZuwanderInnen, die mit einer Rot-Weiß-Rot Karte nach Österreich kommen würden – darunter 500 Hochqualifizierte, 2000 in Mangelberufen tätige Arbeitskräfte und 2500 Schlüsselkräfte. Die zum Zeitpunkt der Debatten um die Implementierung der Rot-Weiß-Rot Karte tätige Innenministerin, Maria Fekter (ÖVP), schätzte die Attraktivität der Rot-Weiß-Rot Karte höher als jene der Blauen Karte EU ein. (vgl. derstandard.at 2010) Unterstützt wurde diese These von Dietmar Hudsky und Margit Kreuzhuber (2011: 114), die ebenfalls nicht mit einer starken Inanspruchnahme der Blauen Karte EU in Österreich rechneten. Ihrer Meinung nach sind die Voraussetzungen für die Erteilung der Blauen Karte EU sehr restriktiv, die Kriterien für die Rot-Weiß-Rot Karte im Vergleich dazu aber wesentlich flexibler und somit attraktiver.

Folgende Zahlen stehen in Bezug auf die Erteilung von in dieser Arbeit relevanten Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige zur Verfügung²⁵:

	2008	2009	2010	2011	2012	Jänner – April 2013	Gesamt
ForscherInnen	151	136	209	172	235	68	971
Selbständige	12	8	9	19	14	5	67
Schlüsselkräfte (selbständige & unselbständige)	832	545	610	449			2 436
Blaue Karte EU				36	116	22	174
RWR – Hochqualifizierte				20	73	17	110
RWR – Fachkräfte in Mangelberufen				1	113	82	196
RWR – sonstige Schlüsselkräfte				323	840	205	1 368
RWR – Studien- absolventInnen				17	38	12	67
RWR – selbständige Schlüsselkräfte				14	13	8	35
Rot-Weiß-Rot plus ²⁶				1 483	3 602	1 097	6 182
Gesamt	995	689	828	2 534	5 044	1 516	11 606

(eigene Darstellung; Quelle: Bundesministerium für Inneres²⁷ 2008: 21, 24; BMI 2009: 21, 24; BMI 2010 21, 24; BMI 2011: 16, 27ff., 37; BMI 2012: 30, 37; BMI 2013: 29, 36)

Aus diesen Zahlen wird ersichtlich, dass die Ziele des Sozialministeriums bislang eindeutig zu hoch gesteckt waren und die Erwartungen an die Rot-Weiß-Rot Karte nicht erfüllt wurden.

²⁵ Dies betrifft jeweils die in einem Jahr neu erteilten Aufenthaltstitel

²⁶ Dies beinhaltet die Rot-Weiß-Rot Karte plus als Verlängerung einer Rot-Weiß-Rot Karte, einer Blauen Karte EU sowie als Aufenthaltstitel der Familienangehörigen von InhaberInnen einer Rot-Weiß-Rot Karte bzw. einer Blauen Karte EU

²⁷ BMI

Begründet wird dies mit der erst kurzen Zeitspanne seit der Einführung dieses Zuwanderungssystems. Im Vergleich zur Zeit vor der Einführung des punktebasierten Systems hat sich die Zahl der zugewanderten qualifizierten Arbeitskräfte aber bereits verdoppelt. (vgl. diepresse.com 2013) Die zukünftige Entwicklung der Erteilung der Blauen Karte EU im Vergleich zur Rot-Weiß-Rot Karte für Hochqualifizierte darf mit Spannung erwartet werden. Dadurch wird sich zeigen, ob die eng an den Vorgaben der EU orientierten Blauen Karte EU wesentlich unattraktiver ist als die entsprechend der nationalen Interessen und Bedürfnisse entworfene Rot-Weiß-Rot Karte für Hochqualifizierte, oder ob sich der Bekanntheitsgrad und das Marketing der in 24 EU-Mitgliedstaaten gültigen Blauen Karte EU eventuell als Vorteil erweisen könnte.

Kritik wurde an der bisherigen Regelung beispielsweise für den Ausschluss von Bachelorstudium-AbsolventInnen vom System der Rot-Weiß-Rot Karte, die zu hohe Hürde bei den Einkommensgrenzen der StudienabsolventInnen, die zu langen Wartezeiten, langwierigen Verfahrensabwicklungen sowie die generellen bürokratischen Hürden geäußert. Deshalb sollen nach Plänen des Staatssekretärs für Integration, Sebastian Kurz (ÖVP), und der Industriellenvereinigung die Rot-Weiß-Rot Karte und ihr System bis 2014 mithilfe einer neuen, umfassenden ‚Zuwanderungsstrategie‘ verbessert werden. In diesem Zusammenhang soll ein konsistentes politisches Konzept erarbeitet werden, um nicht nur die gesetzlichen Regelungen, sondern auch generell die Art der institutionellen Umsetzung zu überarbeiten. Dies wiederum stieß auf Kritik von Sozialminister Rudolf Hundstorfer (SPÖ), der zwar die Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs von ausländischen AbsolventInnen österreichischer Universitäten befürwortete, jedoch Lohndumping für AkademikerInnen befürchtete. (vgl. Industriellenvereinigung 2013: 2ff.; Parlamentskorrespondenz 2013)

6.1.3. Zwischenfazit

Die wesentlichste Veränderung in der österreichischen Migrationspolitik der vergangenen Jahrzehnte ist einerseits der Abschied vom Gastarbeitersystem und andererseits –mit Blick auf die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften – der Übergang vom quotenbasierten zum kriteriengeleiteten Zuwanderungssystem. Die Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte und der Blauen Karte EU im Jahr 2011 kann als ein klares Zeichen für die gesteigerte Bedeutung der Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten verstanden werden. Mit diesen neuen Aufenthaltstiteln wird offensichtlich darauf abgezielt,

dass auf die Veränderungen am österreichischen Arbeitsmarkt möglichst flexibel und zeitnah reagiert werden kann.

Auffällig ist auch, dass sich die Umsetzung der Blauen Karte EU in Österreich sehr stark an den Vorgaben der EU orientiert, der potenzielle nationale Gestaltungsspielraum wird in der österreichischen Umsetzung kaum ausgenützt.

Meiner Ansicht nach ist die Entwicklung der Bedeutung und der Durchsetzungskraft der Blauen Karte EU neben den verschiedenen Varianten der Rot-Weiß-Rot Karte mit Spannung zu erwarten. Auffallend ist meiner Meinung nach die bisher viel höhere Aufmerksamkeit, die der Rot-Weiß-Rot Karte im tagespolitischen Geschehen und den Medien geschenkt wird. Ob diese Wahrnehmung aber schlussendlich auch die Vergabep Praxis dieser unterschiedlichen Aufenthaltstitel repräsentiert, wird erst dann zu beurteilen sein, wenn für einen längerfristigen Zeitraum entsprechende Zahlen und Berichte vorliegen.

6.2. Entwicklung der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Arbeitskräften nach Deutschland

Die Anwerbung von GastarbeiterInnen nach Deutschland, welche zwischen 1955 und 1968 mittels bilateralen Anwerbeabkommen stattfand, wurde 1973 nach dem ersten Ölschock gestoppt. In den darauffolgenden zwei Jahrzehnten erfolgte die Zuwanderung hauptsächlich über die Familienzusammenführung und das damals im internationalen Vergleich großzügige Asylrecht. Doch auch diese Arten von Zuwanderung waren stark eingeschränkt und restriktiv, weshalb es für nicht-deutsche StaatsbürgerInnen kaum möglich war, zum Zweck der Arbeitsaufnahme nach Deutschland zu gelangen. Ende der 1980er wurde der Anwerbestopp für bestimmte berufliche Tätigkeiten gelockert, da in Westdeutschland trotz der generell hohen Arbeitslosigkeit ein Mangel an Arbeitskräften in bestimmten Sektoren beobachtet werden konnte. (vgl. Heß 2009: 17; OECD 2013: 68; Parusel; Schneider 2010: 24, 159)

6.2.1. Entwicklungen zwischen 2000 bis 2012

Bis zum Jahr 2000 existierten keine bedeutsamen Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte. Dann wurde die sogenannte ‚Green Card-Regelung‘ – ein Sofort-Programm zum Abbau des Fachkräftemangels in der Informations- und Kommunikationstechnologie –

gestartet. Damit wurden zwei befristete ausländer- und arbeitsgenehmigungsrechtliche Verordnungen implementiert, mit denen Fachkräfte durch eine auf maximal fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnis auch von außerhalb der EWR-Länder angeworben werden konnten. Die Umsetzung dieser ‚Green Card‘, die den Eindruck einer Liberalisierung gegenüber ‚nützlicher‘ Zuwanderung erweckte, wird als Symbol für einen Umschwung in der deutschen Migrationspolitik bezeichnet. Die Möglichkeiten für Drittstaatsangehörige, denen ein ökonomischer oder arbeitsmarktpolitischer Nutzen zugeschrieben wurde, wurden erweitert, während gleichzeitig aber Maßnahmen gegen die Zuwanderung von AsylwerberInnen, Flüchtlingen und irregulären EinwanderInnen intensiviert wurden. (vgl. Heß 2009: 17; OECD 2013: 70; Parusel 2010: 160f.)

Die Öffnung und ein Wechsel hin zu einer stärker normativ begründeten Steuerung von Zuwanderung erfolgte dann vor allem mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz zur „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland“ (Bundesministerium der Justiz o.J.), welches auf die „Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen“ (Parusel; Schneider 2010: 47) abzielte. Das Gesetz stand angesichts der restriktiven Zulassungsbedingungen generell im Zeichen der Zuzugsbegrenzung, wollte aber Position Deutschlands im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe verbessern. (vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2011: 66)

Hochqualifizierte Arbeitskräfte, an deren Aufenthalt ein besonderes wirtschaftliches und gesellschaftliches Interesse existierte, konnten ab diesem Zeitpunkt einen unbefristeten Aufenthaltstitel in Form einer Niederlassungserlaubnis erlangen. Dazu musste ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegen, der Lebensunterhalt ohne staatliche Hilfe bestritten werden und es musste davon ausgegangen werden, dass die Integration der AusländerInnen gesichert ist. Diese Regelung galt beispielsweise für WissenschaftlerInnen mit besonderen fachlichen Kenntnissen oder Lehrpersonen mit herausragenden Funktionen sowie SpezialistInnen und leitende Angestellte. Für SpezialistInnen und leitende Angestellte wurde eine Mindesteinkommensgrenze bei der doppelten Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung festgelegt.

In den darauffolgenden Jahren wurden die gesetzlichen Bestimmungen zur Zuwanderung von (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften nach und nach erweitert. Die umgesetzten Veränderungen zielten auf eine verbesserte Aufnahme von Hochqualifizierten, StudentInnen und ForscherInnen ab: der Arbeitsmarktzugang für AkademikerInnen aus Drittstaaten wurde erleichtert, wodurch der Arbeitsmarkt für alle akademischen Fachrichtungen unter weitgehender Beibehaltung der Vorrangprüfung geöffnet wurde. Auch das Mindesteinkommen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung an hochqualifizierte SpezialistInnen und leitende Angestellte wurde um ein Viertel reduziert. (vgl. Bundesministerium des Innern o.J.; Heß 2009: 20; OECD 2013: 77; Parusel; Schneider 2010: 30; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2011: 66f.)

6.2.2. Das Gesetz zur Arbeitsmigration 2012

Im August 2012 wurde die deutsche Gesetzgebung für Drittstaatsangehörige, die einer (hoch-)qualifizierten Beschäftigung nachgehen wollen, geändert. Seither wird die unbefristete Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte, leitende Angestellte und SpezialistInnen nicht mehr erteilt, sondern nach §19 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) beispielsweise nur mehr an WissenschaftlerInnen mit besonderen fachlichen Kenntnissen, Lehrpersonen oder wissenschaftliche MitarbeiterInnen in herausgehobener Position vergeben. Entspricht die Beschäftigung einem der genannten Beispiele, müssen die Drittstaatsangehörigen ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorlegen und sind für die Sicherung ihres Lebensunterhalts verantwortlich. Der Nachweis eines Mindestgehalts ist jedoch nicht erforderlich. Wenn die hochqualifizierten Arbeitskräfte nicht in einem der genannten Berufe beschäftigt sind und über keinen inländischen Hochschulabschluss verfügen, bedarf die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.

ForscherInnen aus Drittstaaten können einen Aufenthaltstitel nach § 20 AufenthG in Deutschland beantragen, wenn sie über eine wirksame Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens verfügen und ihr Lebensunterhalt gesichert ist. Dieser Aufenthaltstitel wird für mindestens ein Jahr erteilt – ausgenommen, das

Forschungsvorhaben ist auf kürzere Dauer ausgelegt. (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge²⁸ 2013a: 19f., 35)

Wenn ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis besteht, die Beschäftigung positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung gesichert ist, können auch Aufenthaltstitel nach §21, Abs. 1 AufenthG an selbständige Arbeitskräfte vergeben werden. Die Aufenthaltserlaubnis für Selbständige wird maximal für drei Jahre ausgestellt. Zusätzlich können auch Drittstaatsangehörige, die ihr Hochschulstudium in Deutschland abgeschlossen haben oder über einen Aufenthaltstitel einer ForscherIn oder WissenschaftlerIn in Deutschland verfügen, eine Aufenthaltserlaubnis nach §21, Abs. 2a AufenthG zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit erhalten.

Arbeitskräfte, die die Voraussetzungen für solche Niederlassungserlaubnisse nicht erfüllen, unterliegen allgemeineren Bestimmungen für die Zuwanderung von Fachkräften. Qualifizierte ArbeitsmigrantInnen, die über ein ihren Qualifikationen entsprechendes Arbeitsplatzangebot verfügen, können einen befristeten Aufenthaltstitel erhalten. Zusätzlich müssen sie die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels erfüllen und benötigen die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit. (vgl. BAMF 2013a: 14, 22f.; OECD 2013: 80)

6.2.3 Die Umsetzung der Blue-Card Richtlinie in Deutschland

Die Blue-Card Richtlinie wurde am 1. August 2012 mit einem neuen Gesetz zur Arbeitsmigration umgesetzt. Die Blaue Karte EU gilt seither als „(befristete) Arbeitserlaubnis für hochqualifizierte Arbeitskräfte mit Weiterwanderungsmöglichkeit in einen weiteren EU-Mitgliedstaat“. (Deutsche Bundesregierung 2012a) Die Blaue Karte EU tritt neben die nationale Regelung zur Niederlassung von Hochqualifizierten und gilt für Personen, die folgende Kriterien erfüllen:

- Inländischer Hochschulabschluss oder
- ein mit einem inländischen Hochschulabschluss vergleichbarer ausländischer Hochschulabschluss
- Jahresbruttogehalt von 46 400 Euro im Jahr 2013 (2012: 44 800 Euro)

²⁸ BAMF

- Entsprechender Arbeitsvertrag in Aussicht

Für Personen, die in sogenannten ‚Mangelberufen‘ (z.B. IngenieurInnen, Informations- und KommunikationsspezialistInnen, MathematikerInnen, HumanmedizinerInnen) tätig sind, wurde das Mindestbruttoeinkommen für das Jahr 2013 bei 36 200 Euro (2012 34 944 Euro) festgelegt. Für Personen mit einem ausländischen Hochschulabschluss ist bei der Tätigkeit in einem Mangelberuf eine Prüfung durch die Bundesagentur für Arbeit nötig, mit der die jeweiligen Arbeitsbedingungen speziell im Hinblick auf das Gehalt kontrolliert werden. Das Mindestgehalt wird jährlich festgelegt und orientiert sich an der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung. (vgl. BAMF 2012: 1; Bundesministerium des Innern 2012: 4; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013; Deutsche Bundesregierung 2012a)

Als zunächst befristeter Aufenthaltstitel ist die Blaue Karte EU für maximal vier Jahre gültig, wenn der Arbeitsvertrag eine dementsprechende Dauer vorsieht. Ist die Dauer des Arbeitsvertrags kürzer, dann wird die Blaue Karte EU für die Dauer des Arbeitsvertrags zuzüglich drei Monate ausgestellt.

Bei einer Neueinreise der Drittstaatsangehörigen wird zunächst ein Visum durch die deutsche Auslandsvertretung und daran anschließend ein Aufenthaltstitel von der Ausländerbehörde am Wohnort der Drittstaatsangehörigen ausgestellt. Für InhaberInnen einer Blauen Karte EU gelten kürzere Fristen für Daueraufenthaltsrechte – diese können nach 33-monatigem Aufenthalt bzw. 21-monatigem Aufenthalt bei Sprachkenntnissen der Stufe B1 um eine Niederlassungserlaubnis in Deutschland ansuchen. Wie in der Richtlinie vorgesehen, können die Drittstaatsangehörigen die Zeiten zur Erteilung einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG kumulieren und nach 18-monatigem Aufenthalt in Deutschland in einen anderen Mitgliedstaat umziehen, um dort zu arbeiten. Zudem haben die Familienangehörigen der Drittstaatsangehörigen einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis sowie auf uneingeschränkten Zugang zu unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit. (vgl. BAMF 2012: 1f.; Bundesagentur für Arbeit 2012: 5, 18; Deutsche Bundesregierung 2012a)

6.2.3.1. Reaktionen auf die Umsetzung der Blue-Card Richtlinie in Deutschland

Die schwarz-gelbe Koalition Deutschlands hatte lange Zeit um die neuen Regelungen zur Blue-Card gerungen – Wirtschaftsverbände, die Bundesarbeitsministerin der CDU sowie die

FDP wollten die Bestimmungen möglichst lockern, wogegen jedoch vor allem von der CSU Bedenken geäußert wurden. Während die Angehörigen der Koalition die Blaue Karte EU schlussendlich als wirksame Maßnahme gegen den Fachkräftemangel und als eine Attraktivitätssteigerung Deutschlands bewerteten, wurde das neue Gesetz von der Opposition kritisiert. Exemplarisch dafür beschreiben die Grünen die Blaue Karte EU als deutliches Signal für ausländische Fachkräfte, dass diese in Deutschland nicht erwünscht sind, während die Blaue Karte EU aus Sicht der damaligen Bundesbildungsministerin Annette Schavan (CDU) hingegen eine interessante Perspektive für einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland darstellt. Kritisiert wurde vonseiten der SPD, den Grünen, der Linkspartei und den Gewerkschaften vor allem die Absenkung der Mindestverdienstgrenzen, da sie Lohndumping für AkademikerInnen befürchteten. Die Grünen kritisierten das Gesetz zusätzlich wegen der bürokratischen Hürden. (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2012; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2012; sueddeutsche.de 2011)

Der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelskammertages bezeichnete die Blaue Karte EU als faulen Kompromiss und kritisierte die geltende Befristung für den Aufenthalt in Deutschland. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration begrüßte das Gesetz zwar grundsätzlich, betonte jedoch die Notwendigkeit weiterer Reformschritte wie beispielsweise eine Öffnung gegenüber Fachkräften mit Berufsausbildung oder eine Vereinfachung des Zuwanderungsrechts. (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2012)

Die deutsche Bundesregierung ging vor der Umsetzung der Richtlinie davon aus, dass zunächst etwa 3500 Blaue Karten EU jährlich ausgestellt werden. Unter Berufung auf Daten, die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Verfügung gestellten hat, berichtete die ‚Welt am Sonntag‘, dass in den ersten zwei Monaten nach der Einführung der Blauen Karte EU nur 139 solcher Karten ausgestellt wurden. Dazu stellte die Geschäftsführerin des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Migration und Integration, Gunilla Fincke, fest, dass der Massenansturm an Fachkräften ausgeblieben ist. Sie argumentierte dies damit, dass Deutschland trotz der Änderung der Zuwanderungsgesetze seit Jahrzehnten den Ruf besitzt, dass ZuwanderInnen nicht willkommen sind. Außerdem bringt sie die geringe Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte auch mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Sprache in Zusammenhang. Unterstützt wird diese Ansicht vom Vorstand der Bundesagentur

für Arbeit, Raimund Becker: Seiner Meinung nach setzt die Blaue Karte EU zwar gute Signale, Deutschland habe beim Werben um Hochqualifizierte aus Drittstaaten trotzdem noch Nachholbedarf. Seiner Ansicht nach ist Deutschland für seine Willkommenskultur nicht berühmt, weshalb auch eine Gesetzesänderung nicht reichen kann, um für ausländische Fachkräfte attraktiv zu werden. (vgl. Financial Times Deutschland 2012; Welt am Sonntag 2012)

Sechs Monate nach der Umsetzung der Blue-Card Richtlinie zog der Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) dann eine positive Bilanz über die Blaue Karte EU. Aus seiner Sicht entwickelte sich die Blaue Karte EU als Erfolgsmodell für die Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften. (vgl. Bundesministerium des Innern 2013)

Erteilungen von Aufenthaltstiteln und Niederlassungserlaubnissen von 2008-2013²⁹

	2008	2009	2010	2011	2012	Jänner bis März 2013	gesamt
Hochqualifizierte ³⁰	157	169	219	370	885		1 800
ForscherInnen ³¹		140	211	317	624		1 292
Selbständige ³²	1 239	1 024	1 040	1 347	3 806		8 456
Blaue Karte EU					4 018	2 310	6 328
gesamt	1 396	1 333	1 470	2 034	9 333	2 310	17 876

(Eigene Darstellung; Quelle: BAMF 2012 82ff., BAMF 2013b: 10f., 13f.)

Bei der Betrachtung der Erteilung der für diese Arbeit relevanten Aufenthaltstitel und Niederlassungserlaubnissen in Deutschland wird offensichtlich, dass diese die von der Politik angestrebte Schwerpunktsetzung auf hochqualifizierte Arbeitskräfte widerspiegelt. Die erteilten Aufenthaltstitel und Niederlassungserlaubnisse für hochqualifizierte Arbeitskräfte sind in den letzten Jahren enorm gestiegen. Vor allem mit der Einführung der Blauen Karte EU wurde eine Maßnahme getroffen, die trotz anfänglicher Schwierigkeiten die Erwartungen bereits in den ersten acht Monaten deutlich übertroffen hat. Auch bei den parallel dazu existierenden nationalen Regelungen ist eine deutliche Steigerung zu beobachten.

²⁹ Dies betrifft jeweils die in einem Jahr neu erteilten Aufenthaltstitel

³⁰ nach § 19 AufenthaltsgG, (vgl. BAMF 2012: 82)

³¹ nach § 20 AufenthaltsgG, (vgl. ebd.: 83)

³² nach § 21 AufenthaltsgG, (vgl. ebd.: 84)

6.2.4. Zwischenfazit

Zusammenfassend zielt die deutsche Migrationspolitik seit dem Jahr 2000 auf die sukzessive Ausweitung der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften ab. Je nach arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftlichen Veränderungen wurde entsprechend auf die neuen Interessen reagiert und mehr und mehr die Anwerbung der ‚besten Köpfe‘ angestrebt. Die getroffenen Maßnahmen verfolgten die Reduktion von administrativen Hürden und die Schaffung neuer Möglichkeiten für die Zuwanderung zu Beschäftigungszwecken.

Bei der Betrachtung der deutschen Umsetzung der Blue-Card Richtlinie fällt auf, dass der Spielraum, den die Richtlinie den Mitgliedstaaten eigentlich überlässt, kaum ausgenutzt wurde. Vielmehr orientierte sich Deutschland sehr eng an den Vorgaben der Richtlinie, weshalb das Gesetz über wenige außergewöhnliche Merkmale verfügt, obwohl sich der Standort Deutschland für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten dadurch besonders hätte profilieren können. Bereits in den Diskussionen zum Richtlinienvorschlag der Kommission vertrat Deutschland im Hinblick auf den so hohen Fachkräftemangel eine ablehnende Haltung gegenüber einer EU-weiten Regelung für die Zuwanderung von Hochqualifizierten. Diese Haltung aus den vorangehenden Diskussionen spiegelt sich auch in der nationalen Umsetzung der Richtlinie wider. Gerade deshalb ist es meiner Meinung nach überraschend, dass die Blaue Karte EU bislang schon so oft erteilt wurde.

Aber die bereits erwähnte Kritik an der nationalen Umsetzung der Blauen Karte EU weist jedenfalls auf potenzielle zukünftige Problemstellungen hin, weshalb abzuwarten bleibt, ob sich die Blaue Karte EU langfristig gegenüber den nationalen Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte behaupten kann oder ob sich der Fokus bei den Erteilungen verschieben wird.

6.3. Entwicklung der Arbeitsmigration von hochqualifizierten Arbeitskräften nach Großbritannien

Als Folge der Massenzuwanderung aus den Commonwealth-Staaten wurden in Großbritannien 1962 erstmals Zuwanderungskontrollen eingeführt und diese dann 1965 erweitert. Die fortan restriktive Politik setzte sich sowohl unter Labour- als auch unter konservativen Regierungen fort und wurde besonders von der ökonomischen Konjunktur als

auch den zunehmenden, von der Öffentlichkeit geäußerten Bedenken, beeinflusst. Die Grundlage des derzeit gültigen Rechtssystems in Bezug auf Migration ist das 1973 in Kraft getretene Migrationsgesetz und die darin vereinbarten Regelungen. (vgl. Angus; Rice 2012: 15; Dowling; Pendry; Thorpe 2012: 11; Hansen 2007)

Bis 2008 wurde die Zuwanderung der meisten Drittstaatsangehörigen generell über ein marktorientiertes, auf einem Jobangebot basierenden ‚Work Permit System‘ geregelt, welches Engpässe auf dem Arbeitsmarkt durch geregelte Zuwanderung zu umgehen und das Wachstum und den Erfolg der britischen Ökonomie zu sichern versuchte. (vgl. Dowling; Richardson 2006: 12; Salt u.a. 2011: 11f.) „Work permits were issued to employers on behalf of nominated foreign workers who were permitted to take up employment in the UK for periods normally up to four years.“ (Salt u.a. 2011: 11) Bis 2008 existierten vier Arten von Arbeitsbewilligungen für Arbeitskräfte aus Drittstaaten. Diese beruhten auf der Annahme, dass der Großteil der Zuwanderung nur kurzfristig war und der chronische Mangel am Arbeitsmarkt durch verbesserte Ausbildung von inländischen Arbeitskräften verringert werden konnte. (vgl. ebd.)

Ökonomische Wettbewerbsfähigkeit wurde Ende der 1990er Jahre zu einem wesentlichen Thema in der britischen Migrationspolitik. Die Regierung setzte sich das Ziel, „the most skilled and enterprising people from abroad“ (HM Treasury 1999 nach Salt u.a. 2011: 10) anzuwerben, um am Arbeitsmarkt auf einen großen Pool an qualifizierten ArbeiterInnen zurückgreifen zu können. Infolgedessen wurden einige Maßnahmen erlassen, die den Zustrom von ausländischen Arbeitskräften erhöhen sollten. (vgl. Salt u.a. 2011: 10)

Eine große Veränderung in der Migrationspolitik trat 2002 ein, als ein Programm für hochqualifizierte MigrantInnen (Highly Skilled Migrants Program, HSMP) eingeführt wurde. Das HSMP basiert auf einem Punktesystem und wurde für Drittstaatsangehörige als „fast-track entry route for those with exceptional skills to seek or take up employment or self-employment in the UK“ (Home office press notice 2001 nach Dowling; Richardson 2006: 12) entwickelt. Ein vorliegendes Jobangebot galt im HSMP nicht als Voraussetzung für die Einwanderung. Die Arbeitsbewilligung wurde an die MigrantInnen direkt ausgestellt, wodurch der freie Arbeitsmarktzugang für diese hochqualifizierten Arbeitskräfte sichergestellt wurde.

Im Bewerbungsprozess um diese Arbeitsbewilligung wurden aufgrund der Konzeption des Programms als Punktesystem verschiedene Qualifikationskriterien der BewerberInnen beispielsweise in den Bereichen ‚educational qualifications‘, ‚work experience‘, und ‚past earnings‘ abgefragt. Den hochqualifizierten MigrantInnen konnte eine Arbeitserlaubnis ausgestellt werden, wenn sie eine festgelegte Mindestpunktzahl erreichen konnten. Zudem mussten sie beweisen, dass sie einerseits ihren Aufenthalt und ihre bisherige Karriere langfristig in Großbritannien fortsetzen wollen und andererseits sowohl sich selber als auch ihre Familienangehörigen ohne Rückgriff auf öffentliche Mittel erhalten können. (vgl. Dowling, Richardson 2006: 3, 22f.; Salt u.a. 2011: 12)

Nach der Umsetzung des HSMP wurden noch etliche Veränderungen daran vorgenommen. So wurde ab 2003 die zu erreichende Mindestpunktzahl abgesenkt und zusätzliche Punkte an Personen, die jünger als 28 Jahre sind oder von ihren qualifizierten PartnerInnen nach Großbritannien begleitet wurden, vergeben. Darüber hinaus wurde 2005 eine Regelung eingeführt, durch die mit einem abgeschlossenen Masterstudium in Betriebswirtschaft die Mindestpunktzahl bereits erreicht werden konnte.

Zusätzlich zu diesem Programm für hochqualifizierte Arbeitskräfte existieren weitere Möglichkeiten wie das Science and Engineering Graduates Scheme (von 2004 bis 2008), das International Graduate Scheme (von 2007 bis 2008), das Sectors Based Scheme (von 2003 bis 2008) sowie das Workers Registration Scheme (von 2004 bis 2011), durch die ausländische Arbeitskräfte zu Arbeitszwecken ins Land gelangen konnten.

Mitte der 2000er erarbeitete die Regierung dann eine Reform der Gesetzgebung im Migrationsbereich. Deren Ziel war die Zusammenfassung und Vereinfachung der bisherigen Möglichkeiten der Einwanderung nach Großbritannien, um sich noch mehr am erwarteten Nutzen für die britische Wirtschaft und den Arbeitsmarkt zu orientieren. Künftig sollten Migrationsbewegungen so effektiv wie möglich auf jene Sektoren der britischen Wirtschaft gelenkt werden, in denen EinwanderInnen benötigt werden. Dieser angestrebte Wechsel erfolgte dann mit dem 2008 eingeführten Points-Based System. (vgl. Dowling; Richardson 2006: 12; Parusel 2010: 179; Salt u.a. 2011: 12f.)

6.3.1. Wechsel vom Highly Skilled Migration Programme zum Points-Based System 2008

„Increasing numbers of migrants, together with increasingly complex routes of entry, led the Government to begin a process of reviewing and simplifying the mechanisms for managing the various routes of entry for third country labour.“ (Salt u.a. 2011: 10) Nach umfassenden Verhandlungen wurde 2008 das auf fünf Säulen basierende Points-Based System (PBS) eingeführt, „which was designed to manage the inflows of economic and student migrants from outside the EU.“ (Salt u.a. 2011: 10) Diese Regelung, die als Abschied von der komplexen Vielfalt an Einreisevorschriften gelten sollte, beinhaltete zunächst keine Quoten, da angenommen wurde, dass mit dem eingeführten Punktesystem den ökonomischen Verhältnissen und der Politik entsprechend eingegriffen werden konnte. (vgl. Hinte; Rinne; Zimmermann 2011: 25; Salt u.a. 2011: 10)

Die erste Säule dieses Konzepts umfasst eine Zuwanderungsregelung für Hochqualifizierte, die über einen akademischen Bildungsabschluss verfügen und dadurch ohne Nachweis eines Arbeitsplatzangebots eine Einreise- und Arbeitserlaubnis erhalten können. Innerhalb dieser Kategorie wurde nochmals unterteilt in ‚allgemeine‘ Arbeitsmigration, ‚Entrepreneurs‘, InvestorInnen sowie ausländische AbsolventInnen von britischen Hochschulen, die jeweils eine unterschiedliche Mindestpunktzahl für die Erteilung einer Arbeitsbewilligung benötigen.

Unter allgemeine Arbeitsmigration wurden jene Personen gefasst, die einer hochqualifizierten Beschäftigung in Großbritannien nachgehen wollen, während unter InvestorInnen jene Personen verstanden wurden, die eine substantielle finanzielle Investition in Großbritannien tätigen wollten. Eine Zuwanderung als ‚Entrepreneur‘ war für jene Personen gedacht, die ein Unternehmen in Großbritannien aufbauen, übernehmen bzw. aktiv darin involviert sein wollen. (vgl. Hinte; Rinne; Zimmermann 2011: 25f.; Salt u.a. 2011: 14f.)

Über die zweite Säule des PBS wurde hauptsächlich die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften (sponsored skilled workers) aus Drittstaaten mit einem recht straffen Punktesystem und strikten obligatorischen Voraussetzungen geregelt. Dazu zählt zusätzlich zum Nachweis eines Jobangebots, einfacher Sprachkenntnisse und ausreichender

Finanzmittel ein Sponsorship-System³³, welches besondere Sorgfalt bei der Auswahl von ausländischen BewerberInnen erfordert und die einstellenden Unternehmen in die Pflicht nimmt. Wenn aus Sicht der Behörden die Qualifikationen der BewerberInnen aus Drittstaaten mit den identifizierten Mangelberufen übereinstimmen, kann der Arbeitsplatz sofort den im Ausland ansässigen BewerberInnen angeboten werden und daran anschließend der Sponsorship-Weg beschritten werden. Sind die BewerberInnen nicht in einem Mangelberuf tätig, muss zuerst eine indirekte Form einer Vorrangprüfung durchgeführt werden. (vgl. Hinte; Rinne; Zimmermann 2011: 26f.)

Die Zuwanderungsmöglichkeiten über Säule drei bis fünf werden an dieser Stelle aufgrund der Irrelevanz für die vorliegende Arbeit nicht detaillierter ausgeführt.

6.3.2. Veränderungen des Points-Based-System nach 2010

Nach den Wahlen 2010 kündigte die Regierung an, dass die Zahl der nach Großbritannien zuwandernden Drittstaatsangehörigen mit einem jährlichen Limit beschränkt wird. Begründet wurde dies mit dem Bedarf einer angemessenen Migrationskontrolle und einem zukunftsfähigen ‚immigration level‘.

Als Konsequenz daraus wurde die Zuwanderung von ‚generell‘ hochqualifizierten Arbeitskräften über die erste Säule im April 2011 und die Zuwanderung von ausländischen AbsolventInnen von britischen Hochschulen dann im April 2012 beendet bzw. ausgesetzt. Jene hochqualifizierten MigrantInnen, die sich bislang unter Säule 1 bewerben konnten, werden nun auf Säule 2 verwiesen, weshalb diese seither unter das Sponsorship-System fallen. Die freien Arbeitsplätze sollten die UnternehmerInnen von nun an mit arbeitslosen bzw. sich bereits in Großbritannien befindenden Arbeitskräften besetzen. Die Erleichterungen für ‚Entrepreneurs‘ und InvestorInnen werden aber weiterhin aufrecht erhalten, da die Regierung nach wie vor mehr Personen aus diesem Bereich anwerben will. (vgl. Dowling; Pendry; Thorpe 2012: 33; Hinte; Rinne; Zimmermann 2011: 25; May 2010 nach Salt u.a. 2011: 11; Salt u.a. 2011: 11, 16f.)

³³ Dies bedeutet, dass Unternehmen „ein gebührenpflichtiges Zertifikat für jeden Drittstaatsangehörigen ausstellen [müssen], dem sie einen Arbeitsplatz anbieten wollen. [...] Damit verpflichten sie sich zur Einhaltung sanktionsbewehrter Kontrollvorschriften und zur Kostenübernahme bei Verstößen des Zuwanderers gegen die mit der Zuwanderungsgenehmigung getroffenen Vereinbarungen. (Hinte; Rinne; Zimmermann 2011: 26)

Die Zuwanderung unter Säule 1 ist für ‚exceptional talents‘, also Menschen, die international als "world leaders or potential world-leading talent in the fields of science and the arts" (Home Office 2013b) anerkannt werden und in Großbritannien arbeiten wollen, seit August 2011 möglich. Die von dieser Gruppe zu erreichende Mindestpunktzahl liegt bei mindestens 75 von 175 erreichbaren Punkten und wurde zwischen April 2013 und April 2014 auf 1000 Bewilligungen beschränkt. Die Einreisegenehmigung kann für 40 Monate ausgestellt werden und daran anschließend um zwei Jahre verlängert werden. Nach einem durchgängigen, fünfjährigen Aufenthalt in Großbritannien können die ‚exceptional talents‘ um eine Daueraufenthaltsbewilligung ansuchen. Zudem können auch die Familienangehörigen der ‚exceptional talents‘ um ein Visum in Großbritannien ansuchen. (vgl. Home Office 2012a: 31; Home Office 2013b; Home Office 2013j; Home Office 2013l; Home Office 2013q: 5)

Die Zuwanderung von ‚Entrepreneurs‘ wird nicht limitiert – Personen, die auf diese Art nach Großbritannien einwandern wollen, müssen jedoch mindestens 95 Punkte der festgelegten Mindestpunktzahl erreichen. Deren Einreisegenehmigung kann für 40 Monate ausgestellt und dann um zwei Jahre verlängert werden. Je nach beruflichem Erfolg kann diese Gruppe nach drei oder fünf Jahren zudem einen Daueraufenthalt in Großbritannien beantragen. Die ‚Entrepreneurs‘ können von ihren Familienangehörigen begleitet werden, vorausgesetzt sie können einen gesicherten Lebensunterhalt nachweisen. Diese sind zudem zur Arbeitsaufnahme berechtigt. (vgl. Home Office 2013a; Home Office 2013i; Home Office 2013m; Home Office 2013r: 4)

Auch bei den InvestorInnen wird die Zahl der Bewilligungen nicht beschränkt. Die BewerberInnen unter dieser Kategorie müssen bereit sein, eine Summe von £ 1 000 000 in Großbritannien zu investieren. Wie bei den ‚Entrepreneurs‘ können Einreisegenehmigungen für 40 Monate ausgestellt, und diese dann um zwei Jahre verlängert werden. Außerdem hängt auch bei den InvestorInnen der Zeitpunkt der Erteilung eines Daueraufenthaltstitels von ihrem beruflichen Erfolg ab. Diese können bereits nach zwei, drei oder fünf Jahren eine solche Aufenthaltsbewilligung beantragen. Auch die Familienangehörigen von InvestorInnen haben bei Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts die Möglichkeit, nach Großbritannien einzureisen. Zudem dürfen sie in Großbritannien arbeitstätig sein. (vgl. Home Office 2012b: 36; Home Office 2013c; Home Office 2013k; Home Office 2013n)

Die Zuwanderung von ‚graduate Entrepreneurs‘ wird seit dem 6. April 2013 über die erste Säule des PBS geregelt. Dadurch sind Drittstaatsangehörige mit einem Masterabschluss in

Betriebswirtschaft und andere AkademikerInnen nach einem Hochschulabschluss in Großbritannien zur Verlängerung ihres Aufenthalts berechtigt, wenn sie den Aufbau eines Unternehmens bzw. eines Gewerbes beabsichtigen. Diese Berechtigung gilt für zwölf Monate und kann einmalig um zwölf Monate verlängert werden. Zusätzlich können auch als ‚elite global graduate entrepreneurs‘ identifizierte Personen auf diese Art einwandern. Diese gesamte Gruppe muss eine Mindestpunktzahl von 95 erreichen. Deren Zulassungslimit wurde für den Zeitraum zwischen April 2013 und April 2014 auf 2000 Bewilligungen festgelegt. Die Familienangehörigen von ‚graduate Entrepreneurs‘ können ebenfalls nach Großbritannien einreisen, wenn ihr Lebensunterhalt gesichert ist. (vgl. Home Office 2013f; Home Office 2013g; Home Office 2013o; Home Office 2013s: 6)

Folgende Gruppen können sich nicht mehr für unter Säule 1 bewerben:

- Highly Skilled Migrants
- Business persons
- Innovators
- International Graduates Scheme
- Writers, composers and artists (vgl. Home Office 2013d)

Auch die Kriterien in Säule 2 haben sich seit April 2013 teilweise geändert. Mittlerweile können sich in dieser Säule neben generell qualifizierten MigrantInnen auch Geistliche, SportlerInnen oder Personen, die mittels eines ‚intra-company transfer‘ nach Großbritannien verlegt werden, bewerben. Zusätzlich wurden in dieser Säule die Anforderungen an das Sprachniveau verschärft und das geforderte Qualifikationsniveau angehoben, weshalb Bewerbungen von Arbeitskräften ohne qualifizierten Bildungsabschluss in dieser Säule künftig ausgeschlossen sind und die Chancen von BewerberInnen mit mittlerer Qualifikation sinken. In der Zeit zwischen April 2013 und April 2014 wird in der zweiten Säule eine Quote für die Zahl der Zulassungen für ‚generell‘ qualifizierte MigrantInnen auf 20 700 Personen festgelegt, wenn diese weniger als £ 152 100 pro Jahr verdienen. Für jene, deren Jahresgehalt darüber liegt, wurde keine Quote festgelegt. (vgl. Hinte; Rinne; Zimmermann 2011: 27; Home Office 2013e; Home Office 2013h)

Erteilte Aufenthaltstitel an hochqualifizierte Drittstaatsangehörige³⁴:

	2008	2009	2010	2011	2012	gesamt
Säule 1 Entrepreneur	25	125	180	315	702	1 347
Säule 1 Highly Skilled General	2 980	15 000	12 200	7 370	25	37 575
Säule 1 InvestorInnen	20	110	145	185	470	930
Säule 1 Exceptional Talent				10	59	69
Säule 1 ausländische StudienabsolventInnen	215	3 360	3 910	3 810	4 931	16 226
Säule 2 qualifizierte Fachkräfte		8 970	14 000	10 100	9 421	42 491
gesamt	3 240	27 565	30 435	21 790	15 608	98 638

(eigene Darstellung; Quelle: Home Office 2012c; Home Office 2013t)

Diese Zahlen verdeutlichen die in diesem Abschnitt beschriebene Entwicklung der britischen Migrationspolitik eindrücklich. Der seit 2011 festgelegte Schwerpunkt der Zuwanderungspolitik wird mit den gestiegenen Zahlen bei den ‚Entrepreneurs‘, den ‚exceptional talents‘ und den InvestorInnen offensichtlich³⁵. Zudem kann der 2012 erfolgte Stopp in der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an ausländische StudienabsolventInnen in der ersten Säule aufgrund der zuvor rapide gestiegenen Bewilligungen interpretiert werden. Außerdem kann aus den Zahlen der nach den Wahlen 2010 angekündigte politische Umschwung herausgelesen werden. Die an die Drittstaatsangehörigen erteilten Bewilligungen sind seit 2011 stark rückläufig, was darauf hindeutet, dass das von der Regierung angestrebte Ziel wohl erreicht wurde.

6.3.3. Zwischenfazit

In der Auseinandersetzung mit der Herangehensweise Großbritanniens an die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften wird offensichtlich, dass sich der Fokus der Migrationspolitik im Laufe der vergangenen Jahrzehnte klar auf hochqualifizierte

³⁴ Dies betrifft neu erteilte Einreisegenehmigungen an hochqualifizierte bzw. qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten bzw. Visumsverlängerungen im Fall von StudienabsolventInnen aus Drittstaaten

³⁵ für ‚graduate Entrepreneurs‘ sind bislang keine Zahlen über neu erteilte Einreisegenehmigungen vorhanden.

Arbeitskräfte verschoben hat. Seit Beginn der 2000er Jahre konzentrierte sich die britische Regierung mit dem Ziel der verbesserten ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit hauptsächlich auf die Anwerbung von hochqualifizierten Arbeitskräften. Das britische Zuwanderungssystem ist also größtenteils auf jene Menschen ausgerichtet, von denen ein hoher Nutzen für das Land erwartet wird. Für Menschen, deren ‚Verwertbarkeit‘ fraglich erscheint, wird der Zugang zum Land jedoch extrem erschwert. (vgl. Parusel 2010: 180)

Die Betrachtung der britischen Herangehensweise die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte betreffend ist besonders interessant, weil das Land der EU-weiten Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz generell skeptisch gegenübersteht und durch die Regelungen im Amsterdamer Vertrag ein Opt-out in der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik geltend machen kann. Die Umsetzung der Blue-Card Richtlinie wurde von Großbritannien abgelehnt. Begründet wurde dies mit den unterschiedlichen Bedürfnissen auf den Arbeitsmärkten der EU-Mitgliedstaaten und den verschiedenen ‚migration systems‘ und Definitionen von hochqualifizierten Arbeitskräften in den Mitgliedstaaten. (vgl. Dowling; Richardson 2006: 13; Parusel 2010: 156) „The UK [...] prefers instead to share best practice and develop common principles across the EU to encourage future migration of highly skilled third-country workers.” (Dowling; Richardson 2006: 13) Das generelle Interesse Großbritanniens an der Nutzung von ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Aspekten wurde in der Stellungnahme Großbritanniens zum Grünbuch der Verwaltung der Wirtschaftsmigration betont, gleichzeitig aber auch darauf aufmerksam gemacht, dass die nationalstaatlichen Gestaltungsspielräume Großbritanniens nicht beeinträchtigt werden dürfen. Generell verweist die britische Regierung in ihrer Stellungnahme auch auf die nationale Strategie, Immigrationsbewegungen im Interesse des Landes zuzulassen, sie jedoch zu verhindern, wenn kein Interesse befriedigt wird. Daraus wird ersichtlich, dass die Interessen der britischen Regierung in Bezug auf Migration rein ökonomischer Natur sind und dass Einwanderung als Mittel gesehen wird, um Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen und neue Arbeitsplätze zu schaffen. (vgl. Parusel 2010: 178; The Secretary of State for the Home Department 2005 nach Parusel 2010: 178)

Dieser Fokus auf die ökonomischen Aspekte in den Zuwanderungsregelungen wird aus meiner Sicht auch durch die Schließung der ersten Säule für hochqualifizierte Arbeitskräfte offensichtlich und ordnet sich nahtlos in die Schwerpunktsetzung der britischen

Migrationspolitik ein. Obwohl die vorherige Regelung zunächst als passende Variante für diese Gruppe von MigrantInnen dargestellt wurde, wird die Zuwanderung von InvestorInnen, ‚Entrepreneurs‘ und ‚graduate Entrepreneurs‘ und damit aus volkswirtschaftlicher Sicht ‚wertvolleren‘ Personen mittlerweile präferiert. Durch den Übergang der hochqualifizierten Arbeitskräfte in die zweite Säule können die mittel- und niedrigqualifizierten Arbeitskräfte zurückgedrängt werden, was natürlich der Schwerpunktsetzung der britischen Zuwanderungspolitik in die Hände spielt und das Sponsorship-Prinzip stärkt.

6.4. Zwischenfazit: Regelungen zur Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten in Österreich, Deutschland und Großbritannien

Beim Vergleich der Entwicklung der Arbeitsmigration in Österreich, Deutschland und Großbritannien in Bezug auf hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten wird offensichtlich, dass die drei Länder hauptsächlich seit dem Ende der 1990er Jahre auf diese Gruppe von MigrantInnen fokussieren. Zuvor verfügten die Länder über keine spezifischen Regelungen, die direkt auf die Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte abzielten.

Die in den Ländern geltenden Regelungen unterscheiden sich aber in wesentlichen Punkten. Ein essentieller Unterschied besteht in der Konzeption der Systeme. Während in Großbritannien bereits das HSMP als Punktesystem ausgerichtet war, beruhten die österreichischen Regelungen zunächst auf einem quotenbasierten System. Seit der Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte 2011 wird in Österreich die Zuwanderung von Hochqualifizierten wie auch in Großbritannien über ein Punktesystem geregelt. Deutschland setzt weder ein Punkte- noch ein Quotensystem um, vielmehr wird die Zuwanderung mittels festgelegter Kriterien gesteuert.

Eine Gemeinsamkeit der gesetzlichen Bestimmungen in diesen drei Ländern ist die Kategorisierung der hochqualifizierten MigrantInnen, was je nach nationalen Regelungen unterschiedlich erfolgt. Während in Österreich seit der Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte in hochqualifizierte Arbeitskräfte, Fachkräfte in Mangelberufen, Schlüsselkräfte, StudienabsolventInnen und selbständige Schlüsselkräfte unterteilt wird, arbeitet Deutschland mit den Kategorien Hochqualifizierte, ForscherInnen, selbständige Arbeitskräfte und Fachkräfte. In Großbritannien wiederum können „exceptional talents“, „Entrepreneurs“,

„graduate Entrepreneurs“ und InvestorInnen einen Aufenthaltstitel erhalten. Die restlichen qualifizierten MigrantInnen werden unter einer Kategorie zusammengefasst. Aus diesen unterschiedlichen Kategorien werden die nationalen Schwerpunkte ersichtlich. Die Kategorien in Deutschland und Österreich sind noch eher generell gehalten, während der britische Fokus auf genauer definierten Berufsgruppen liegt –den ‚restlichen‘ Hochqualifizierten wird in Großbritannien mittlerweile sowieso nur mehr eine erschwerte Zuwanderung unter Säule zwei ermöglicht. Die von Großbritannien verwendeten Kategorien sind im Vergleich zu jenen der anderen beiden Länder meiner Ansicht nach also spezifischer und noch direkter auf die Bedürfnisse des nationalen Arbeitsmarktes ausgerichtet.

Ein Unterschied in den nationalen Regelungen besteht bei der Anwendung von Quoten. In Österreich wird bei keinem Aufenthaltstitel, welcher über eine Rot-Weiß-Rot Karte geregelt wird, eine Quote verwendet, während seit den 2010 vorgenommenen Veränderungen in Großbritannien die Zahl der ausgestellten Bewilligungen dort teilweise mit einer Quote beschränkt wird. Deutschland verwendet kein explizites Quotensystem, sondern regelt die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung über die teilweise benötigte Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit. Dadurch können das österreichische und das britische System meiner Meinung nach als transparenter als das deutsche bezeichnet werden. Die dort gültigen Regelungen bezüglich Quoten für die BewerberInnen um einen Aufenthaltstitel sind nicht klar und eindeutig festgelegt und können somit beispielsweise zu Unsicherheit unter den BewerberInnen bzw. einem größeren Ermessensspielraum beitragen und etwaiger Willkür der zuständigen Behörden die Türe öffnen.

Je nach nationaler Regelung wird auch der Nachweis eines Arbeitsplatzangebots vor der Bewilligung eines Aufenthaltstitels unterschiedlich geregelt. In Österreich müssen alle Drittstaatsangehörigen, die eine Rot-Weiß-Rot Karte erhalten, einen fixen Arbeitsplatz nachweisen können. Ausgenommen davon sind selbständige Schlüsselkräfte. Dieselbe Regelung gilt auch für Deutschland. Anders wird dies in Großbritannien gehandhabt: Drittstaatsangehörige, die als „exceptional talents“ zuwandern, müssen kein Arbeitsplatzangebot nachweisen, aber über eine Bestätigung für ihre außergewöhnlichen Fähigkeiten einer designierten zuständigen Stelle verfügen. (vgl. Home Office 2013b) Weder „Entrepreneurs“ noch „graduate Entrepreneurs“ benötigen ein Arbeitsplatzangebot in Großbritannien, letztere müssen jedoch über eine „outstanding business idea that they wish

to put into practice in the UK“ (Home Office 2013u: 1) verfügen. Auch InvestorInnen benötigen kein Arbeitsplatzangebot, diese müssen aber – wie bereits erwähnt – £ 1 000 000 im Land investieren. Jene Arbeitskräfte, die unter Säule zwei zuwandern, benötigen allerdings aufgrund des Sponsorship-Systems ein Arbeitsplatzangebot.

Eine Gemeinsamkeit in den Regelungen aller drei Länder ist die Eigenverantwortung der Hochqualifizierten bei der Sicherung ihres Lebensunterhalts.

Die geforderte Sicherung des eigenen Lebensunterhalts und die Bedingung eines Arbeitsplatzangebots für Drittstaatsangehörige zielen meiner Meinung nach auf eine bessere Kontrolle über die Migrationsbewegungen der Hochqualifizierten ab. Meines Erachtens wollen die drei Länder damit bezwecken, dass sie den vorhandenen Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften auf ihren Arbeitsmärkten decken können. Gleichzeitig versuchen sie jedoch auch die Situation von Arbeitskräften ohne fixes Arbeitsplatzangebot und somit potenziell arbeitslose Drittstaatsangehörigen zu vermeiden. Dass sich ein Arbeitsplatzangebot als Bedingung durchgesetzt hat, kann vermutlich außerdem auf die Erfahrungen der Länder mit dem Gastarbeitersystem der 1960er und 1970er Jahre und auf die öffentliche Wahrnehmung von Migration in den Ländern zurückgeführt werden. Ich denke, dass diese Voraussetzungen dazu beitragen, dass die politischen Diskussionen um die Inanspruchnahme von nationalen Wohlfahrtssystemen durch die MigrantInnen weniger brisant und emotional geführt werden. Mit den eingeführten Regelungen wird die Unabhängigkeit der MigrantInnen von den Sozialsystemen verlangt bzw. forciert, wodurch die Notwendigkeit der Zuwanderung mitunter auch gegenüber der Bevölkerung des Ziellandes besser argumentiert werden kann.

Im Vergleich der Umsetzung der Blue-Card Richtlinie in Österreich und Deutschland wird offensichtlich, dass sich beide Länder eng an den Vorgaben der Richtlinie orientieren, weshalb kaum Unterschiede in den Umsetzungen auszumachen sind. Beide Länder machen von dem Recht Gebrauch, günstigere nationale Regelungen beizubehalten und sich dadurch ihre Souveränität zu erhalten.

Ein Unterschied besteht im Falle einer Verlängerung der Blauen Karte EU. In Österreich können Drittstaatsangehörige – wie bereits erwähnt – nach zwei Jahren einen Antrag auf eine Rot-Weiß-Rot Karte plus stellen und sind dadurch zur Niederlassung und zum unbeschränkten Arbeitsmarktzugang berechtigt. In Deutschland kann eine

Niederlassungserlaubnis nach 33 Monaten, bei entsprechenden Sprachkenntnissen jedoch bereits nach 21 Monaten ausgestellt werden.

Zudem nutzt Deutschland die Option der Festlegung von Mangelberufen, in denen die Mindestlohngrenze der Arbeitskräfte nur beim 1,2Fachen der Bemessungsgrundlage liegt. Die österreichische Variante der Blauen Karte EU sieht dies derzeit nicht vor.

Im Vergleich der Umsetzung der Blue-Card Richtlinie mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige in Großbritannien sind die wesentlichen Unterschiede die in Großbritannien nicht-existierende Mindestlohngrenze, die unterschiedliche Dauer bis zur Erlangung eines Daueraufenthaltsrechts und die teilweise unterschiedlichen Regelungen bezüglich der Bedingungen der Familienzusammenführung. Hinsichtlich der Verbesserung der EU-weiten Mobilität kann meiner Ansicht nach kein Unterschied ausgemacht werden, da die Drittstaatsangehörigen mit einer Blauen Karte EU unabhängig vom Aufenthaltsstatus im vorherigen Mitgliedstaat sowieso immer einen neuen Antrag im nächsten Mitgliedstaat stellen müssen, der mit neuen Kriterien bewertet wird. Zudem müssen die Drittstaatsangehörigen und ihre Familien sowohl bei der Blauen Karte EU als auch bei den britischen Regelungen den Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts erbringen.

Großbritannien verfügt aufgrund der nicht umgesetzten Richtlinie über den Vorteil, dass nationale Regelungen nach wie vor flexibel und nach Belieben umgesetzt werden können. Nichtsdestotrotz wären aufgrund der Tatsache, dass Großbritannien so vehement auf seinem nationalen Gestaltungsspielraum und der Souveränität über den Arbeitsmarkt beharrt hat, die Unterschiede zwischen der britischen Gesetzgebung und den grundlegenden Eigenschaften der Blue-Card Richtlinie größer zu erwarten gewesen.

Wenn die Zahlen der erteilten Aufenthaltstitel bzw. Niederlassungserlaubnisse für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten in den drei Ländern in Relation zu den Einwohnerzahlen gesetzt werden³⁶, wird offensichtlich, dass die meisten Aufenthaltstitel bzw. Niederlassungserlaubnisse an Hochqualifizierte in Großbritannien, gefolgt von Österreich und Deutschland, erteilt werden. Daraus wird ersichtlich, dass Großbritannien in

³⁶ Großbritannien: 1560 Hochqualifizierte pro 1 Mio. EinwohnerInnen
Österreich: 1382 Hochqualifizierte pro 1 Mio. EinwohnerInnen
Deutschland: 223 Hochqualifizierte pro 1 Mio. EinwohnerInnen, eigene Berechnungen

Bezug auf hochqualifizierte Arbeitskräfte am liberalsten agiert, während Deutschland deutlich abgeschlagen an letzter Stelle liegt und jener Staat ist, in welchem am wenigsten hochqualifizierte Drittstaatsangehörige in Relation zur Einwohnerzahl leben.

Bei der Analyse der verfügbaren Zahlen wird zudem offensichtlich, dass die Blaue Karte EU in Deutschland im Vergleich zu Österreich in Relation zur Einwohnerzahl im Vergleichszeitraum viel öfter erteilt wurde. In Österreich hingegen kamen die nationalen Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte viel häufiger zur Anwendung, als dies in Deutschland der Fall war.

Die Zahlen, die für die drei Länder verfügbar sind, sprechen eine eindeutige Sprache: in allen Ländern hat die Anwerbung von hochqualifizierten Arbeitskräften in den letzten fünf Jahren enorm an Bedeutung gewonnen. Alle Länder haben ihre Gesetzgebungen in diesem Zeitraum erheblich verändert, alle haben zudem die Kategorien, in die die MigrantInnen eingeteilt werden, dem Bedarf an den nationalen Arbeitsmärkten angepasst und so auf die arbeitsmarktpolitischen, wirtschaftlichen und demografischen Veränderungen reagiert.

Für eine Prognose zu den weiteren Entwicklungen der Politik gegenüber hochqualifizierten Arbeitskräften in diesen drei Ländern ist es noch zu früh – wie sich diese bislang zu beobachtenden Tendenzen weiter verändern und ob sich die Blaue Karte EU in Österreich noch durchsetzt bzw. Deutschland in der Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte gegenüber Österreich und Großbritannien aufholen kann, wird sich erst in den nächsten Jahren weisen.

Summa summarum wurde in diesem Kapitel die Entwicklung der Arbeitsmigration in drei Ländern betrachtet, die der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten eine hohe ökonomische Bedeutung zuschreiben, diese aber je nach nationalen Präferenzen und Interessen unterschiedlich regeln. Für alle Länder ist die nationale Souveränität über die Arbeitsmärkte von enormer Bedeutung, was sich eindeutig in der Ausgestaltung der Gesetzgebungen bzw. der Nicht-Umsetzung der Blue-Card Richtlinie in Großbritannien äußert.

7. Zusammenführung der Themen: Das Migrationsregime der Europäischen Union am Beispiel des Zustandekommens, der Inhalte und der Umsetzung der Blue-Card Richtlinie

Im Zuge dieser Diplomarbeit habe ich besonderes Augenmerk auf das Zustandekommen und die Verankerung der Blue-Card Richtlinie im Kontext der Migrationspolitik der EU sowie die Betrachtung der Interessen der unterschiedlichen AkteurInnen hinter der Erarbeitung der Richtlinie gelegt. Schlussendlich habe ich aufgezeigt, welche konkrete politische Maßnahme das Ergebnis der Verhandlungen der verschiedenen AkteurInnen war bzw. wie diese Maßnahme dann auch in den Mitgliedstaaten umgesetzt wurde. Deswegen sehe ich im Sinne von Kohler-Koch (1989 nach Müller 2010: 24) das Ziel einer Regime-Analyse in dieser Arbeit erfüllt. Nach Kohler-Koch ist das Ziel einer Regime-Analyse zu bestimmen, wie und unter welchen Bedingungen sich verschiedene AkteurInnen vor dem Hintergrund diverser widerstreitender und paralleler Interessen auf eine Zusammenarbeit einigen können. Dies ist durch die Beschreibung der divergierenden Interessen der EU-Organe bei der Entwicklung der Migrationspolitik für hochqualifizierte Arbeitskräfte und bei der Ausarbeitung sowie der Umsetzung der Blue-Card Richtlinie geschehen.

Dabei war auffallend, dass das Konzept des Migrationsregimes und die in dieser Arbeit betrachtete Richtlinie als Ergebnis langwieriger politischer Diskussionen keinesfalls wertfreie Konstrukte sind, sondern vielmehr das Resultat unterschiedlicher politischer Überzeugungen, Interessen und Machtkonstellationen darstellen. Dass die Debatte um die Blue-Card Richtlinie in Machtverhältnisse eingebettet und die Folge divergierender Interessen ist, kann etwa anhand der unterschiedlichen Bedeutung der EU-Organe im Zustandekommen der Richtlinie oder des gewählten Opt-outs Variante Dänemarks, Irlands und Großbritanniens beobachtet werden. Beispielhaft dafür ist der gewählte Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie. Die Europäische Kommission und der Rat der EU nutzten die geringe Bedeutung des Europäischen Parlaments vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen und den Einfluss des Parlaments, welches bis dahin nur angehört werden musste, möglichst gering zu halten.

Auch die Inanspruchnahme der Opt-out Möglichkeit unterstützt diese These, da dadurch offensichtlich wird, wie die Mitgliedstaaten durch das Beharren auf ihrer nationalen

Souveränität ihre eigenen Interessen durchsetzen und somit Handlungsrestriktionen umgehen können.

Ein weiteres Merkmal eines Migrationsregimes, welches bei der Bearbeitung der Themen klar ersichtlich wurde, ist der Versuch der AkteurInnen, Migration zu ihren Gunsten zu regeln. (vgl. Wolff 2013: 1) Dies ist beim von mir behandelten Thema besonders deutlich erkennbar, da in den Überlegungen zur Ausgestaltung der Richtlinie hauptsächlich den Interessen und Bedürfnissen der EU und ihren Mitgliedstaaten nachgekommen und die Richtlinie auf deren Vorteil und Nutzen ausgerichtet wurde.

Die Interessen und Bedürfnisse der hochqualifizierten MigrantInnen bzw. deren Herkunftsländer wurden aber außen vor gelassen. Den Herkunftsländern der hochqualifizierten Arbeitskräfte wurden keinerlei Möglichkeiten eingeräumt, um ihre nationalen Arbeitsmärkte beispielsweise vor Brain-Drain zu schützen – vielmehr sind diese Länder vom Gutdünken bzw. der ‚good-practice‘ Politik der EU-Mitgliedstaaten abhängig. Als weiteres Beispiel für die Ausrichtung der Richtlinie auf den Vorteil der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten dienen die geforderte Sicherung des eigenen Lebensunterhalts und die Bedingung des Nachweises eines Arbeitsplatzangebots der Drittstaatsangehörigen. Mit diesen Maßnahmen soll die Inanspruchnahme der Wohlfahrtssysteme durch die Drittstaatsangehörigen möglichst umgangen werden, was wiederum als Hinweis auf die Orientierung der Richtlinie an den Interessen und Vorteilen der Mitgliedstaaten verstanden werden kann.

Ein weiteres wesentliches Element eines Migrationsregimes ist die Konstruktion von hierarchisierten Kategorien von MigrantInnen, was durch die Blue-Card Richtlinie eindeutig erfolgt ist. (vgl. Müller 2010: 27) Durch den Fokus der Richtlinie auf hochqualifizierte MigrantInnen, die zumindest einen höheren Bildungsabschluss, der im Rahmen eines mindestens dreijährigen (Fach-) Hochschulstudiums erworben wurde oder eine zumindest fünfjährige einschlägige Berufserfahrung nachweisen können, wurde eine sehr elitäre Gruppe von MigrantInnen als ‚Zielgruppe‘ dieser Richtlinie bestimmt. Durch dieses nach strikten Kriterien geschaffene Einwanderungssystem und die Konstruktion eines ‚Idealtypen‘ von EinwanderInnen war eine Einteilung der Arbeitskräfte aus Drittstaaten in die Kategorien ‚nützliche‘ und ‚unnütze‘ MigrantInnen zu beobachten. Dies führte dazu, dass einige wenige

Drittstaatsangehörige mit mehr Rechten ausgestattet und somit privilegiert bzw. im Vergleich mit anderen Drittstaatsangehörigen bevorzugt behandelt werden.

Eine Hierarchisierung der MigrantInnen ist durch die Blue-Card Richtlinie meiner Meinung nach auch deshalb erfolgt, weil verschiedene Gruppen von MigrantInnen ungeachtet ihrer Qualifikationen nicht in der Richtlinie berücksichtigt werden. Dies betrifft Flüchtlinge und vorübergehend Schutzberechtigte, die sich bereits in einem Mitgliedstaat der EU aufhalten – diese sind kategorisch von den Bestimmungen der Richtlinie ausgenommen. Dies trägt offensichtlich zu einer Differenzen- und Kategorienbildung bei und zeigt auf, dass Drittstaatsangehörige durch die Blue-Card Richtlinie hierarchisiert werden.

Diese Differenzenbildung und Hierarchisierung von MigrantInnen erfolgt zudem auch in den nationalen Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten in Österreich, Deutschland und Großbritannien. Hinweise dafür sind meiner Ansicht nach die von Zeit zu Zeit erfolgten Anpassungen in den nationalen Gesetzen, die immer mehr zur Privilegierung von hochqualifizierten Arbeitskräften gegenüber weniger qualifizierten Arbeitskräften geführt haben. Besonders zu beobachten ist diese Eigenschaft eines Migrationsregimes in Großbritannien, wo in kurzen Abständen neue Kategorien von MigrantInnen³⁷, die eine Bewilligung als hochqualifizierte Arbeitskräfte erhalten können, geschaffen wurden. Jene Arbeitskräfte³⁸ hingegen, nach denen am Arbeitsmarkt keine so große Nachfrage mehr bestand, sehen sich dagegen verschärften Regelungen gegenüber bzw. müssen nun um andere Arten von Bewilligungen ansuchen. Aber auch in Österreich und Deutschland repräsentieren die nationalen Regelungen die Hierarchisierungen unter MigrantInnen, da sie verschiedenen Berufsgruppen durch die Aufenthaltstitel und Niederlassungserlaubnisse unterschiedliche Rechte zugestehen.

Dieser Blickwinkel macht gleichzeitig aber auch darauf aufmerksam, dass diese Kategorien von MigrantInnen keinesfalls statisch oder ein für allemal festgelegt sind. Sie werden vielmehr den Gegebenheiten und dem Bedarf auf den Arbeitsmärkten angepasst und resultieren in der bereits erwähnten Limitierung, Differenzierung und Hierarchisierung. Da dabei den MigrantInnen je nach ‚Gruppe‘ unterschiedliche Rechte zuerkannt werden, trägt dies dazu bei, dass Diskriminierungen institutionalisiert werden.

³⁷ z.B. ‚graduate Entrepreneurs‘

³⁸ z.B. ‚Highly Skilled Migrants‘

Mit der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten formierten sich neben dem supranationalen Migrationsregime der EU gewissermaßen auch nationale Migrationsregime. In diesen nationalen Migrationsregimes existieren unterschiedliche Gesetzgebungen und Prinzipien in Bezug auf hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten parallel zueinander. Auffallend dabei ist, dass sich trotz der ähnlichen Ausgangssituation in Österreich und Deutschland das supranationale Migrationsregime auf unterschiedliche Art und Weise in das nationale Migrationsregime einfügt. Dies wird besonders daran sichtbar, dass die sehr ähnlichen Regelungen je nach nationalen Gegebenheiten bzw. Spezifika unterschiedliche Wirkungen haben.

Eine weitere Problemstellung im durch die Blue-Card Richtlinie geschaffenen Migrationsregime der EU sind die unterschiedlichen Zielsetzungen in verschiedenen Politikbereichen. Beispielhaft dafür ist die im Laufe der Diplomarbeit immer wieder thematisierte Brain-Drain Problematik, die durch die Blue-Card Richtlinie in wesentlichen Bereichen verschärft werden kann, und die aufgezeigt hat, dass in einem Migrationsregime auch eine Hierarchie zwischen verschiedenen Politikbereichen etabliert werden kann. In den von mir im Rahmen dieser Diplomarbeit betrachteten Themengebieten werden beispielsweise die Ziele in der Migrations- und Arbeitsmarktpolitik über jene der Entwicklungspolitik gestellt. Die der Thematik inhärente Brain-Drain Problematik, die von verschiedensten Seiten in den Diskussionen um die Inhalte der Richtlinie immer wieder problematisiert wurde, und deren Zurückdrängung bzw. Vermeidung ein wesentliches Element der Entwicklungspolitik der EU darstellt, wurde in der endgültigen Richtlinie weitgehend ignoriert und mögliche diesbezügliche Handlungsalternativen ausgeblendet. Daraus wird offensichtlich, dass die in einem Migrationsregime erlassenen Gesetze oder die zugrundeliegenden Prinzipien und Normen durchaus auch widersprüchlich sein können. Dies ist meiner Ansicht nach zudem ein weiterer Hinweis dafür, dass die in einem Migrationsregime durchgesetzten Regelungen sehr stark interessensabhängig, in Machtverhältnisse eingebettet sind und deren Umsetzung davon abhängig ist, welche Vorstellungen und AkteurInnen sich mit welchem Ziel in der politischen Debatte durchsetzen.

„Immigration regimes are not only unjust, they also create as many problems as they claim to solve.“ (Düvell 2003b: 203) Dieses Zitat von Düvell zeigt in Bezug auf die Brain-Drain

Problematik aus meiner Sicht auf, dass einige Ungerechtigkeiten und Schwierigkeiten, die durch das von der Blue-Card Richtlinie geschaffene Migrationsregime entstehen können, vielleicht derzeit noch nicht erkennbar sind, aber trotzdem im Laufe der Zeit offensichtlich werden können. Es ist noch zu früh für eine Prognose, die die Auswirkungen der Richtlinie in der EU betrachtet. In Bezug auf die Brain-Drain Problematik und die Situation in den Herkunftsländern der hochqualifizierten Arbeitskräfte kann meiner Ansicht nach aber bereits von geschaffenen Ungleichheiten dieses Migrationsregimes ausgegangen werden. Begründet werden kann dies meiner Meinung nach mit dem fehlenden Mitspracherecht und dem Nicht-Einbezug der Herkunftsländer in die Ausgestaltung der Richtlinie. Deshalb stimme ich Düvell (2003b: 202) in folgendem Punkt vollkommen zu:

„But again, any proposal for such a regime, no matter how strict or well intentioned it might be, appears liberal, human, and thereby acceptable only as long as it ignores the consequences for those who will be rejected. Any such regime must produce losers, and those who are excluded may, as final consequence, find their lives at risk.“

Bislang wurden von Seiten der EU in der Diskussion um die Richtlinie eventuelle negative Konsequenzen auf andere Länder bzw. Gruppen von MigrantInnen möglichst ausgespart. Wie sich diese Thematik aber in den nächsten Jahren zuspitzen wird und sich dadurch das durch die Richtlinie geschaffene Migrationsregime verändern wird, bleibt abzuwarten.

Zusammenfassend bot der theoretische Analyserahmen des Migrationsregimes aus meiner Sicht eine neuartige Perspektive auf die Entwicklung der Migrationspolitik der EU, auf das Zustandekommen und die Inhalte der Blue-Card Richtlinie sowie auf die Umsetzung der Richtlinie bzw. die nationalen Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten. Die Bewährungsprobe dieses geschaffenen Migrationsregimes steht noch aus, Erfolge bzw. Misserfolge bleiben abzuwarten – zumindest solange, bis die ersten Berichte der Mitgliedstaaten an die Kommission bzw. Forschungen über die Auswirkungen auf die Herkunftsländer der Drittstaatsangehörigen verfügbar sind.

8. Resümee und Schlussfolgerungen

„Hoch qualifizierte Migranten sind in der EU willkommen!“ (Europäische Kommission 2007b: 1)

Bei der Betrachtung des Zustandekommens der Blue-Card Richtlinie lässt sich feststellen, dass die dafür notwendigen Hürden in der Migrationspolitik der EU sukzessive überwunden wurden. Immer wieder wurden auf Initiative unterschiedlicher AkteurInnen Vorschläge gemacht, Abkommen getroffen und Verträge abgeschlossen, die schlussendlich zu einem seit langer Zeit verfolgten Ziel der Migrationspolitik der EU geführt haben: die gemeinsame Regelung der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten auf EU-Ebene. Die stark gestiegene Bedeutung dieses Politikbereiches und die privilegierte Stellung der hochqualifizierten Arbeitskräfte zeigt sich darin, dass dessen Fortkommen von den EU-Organen stark priorisiert wurde, während viele andere Bereiche in der Migrationspolitik nach wie vor auf Abschottung von den Drittstaaten ausgerichtet sind.

Die schlussendlich in der Richtlinie vereinbarten Regelungen basieren auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, auf den sich die Mitgliedstaaten einigen konnten. Dies ergab sich daraus, dass die Mitgliedstaaten nicht dazu bereit waren, ihre Kompetenzen in großem Stil abzugeben – vielmehr beharrten sie auf ihrer nationalen Souveränität. Dies führte zu einer enormen Verringerung der Attraktivität der Blue-Card Richtlinie. Das ursprüngliche Ziel der Richtlinie, eine gemeinsame EU-weite Regelung für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten zu schaffen, ist eindeutig gescheitert. Dies kann damit begründet werden, dass die Drittstaatsangehörigen aufgrund der Koexistenz der nationalen Regelungen und der Blue-Card nach wie vor mit vielen unterschiedlichen Systemen konfrontiert werden, was die Attraktivität der EU als Einwanderungsgebiet einerseits und der Blue-Card Richtlinie andererseits stark mindert. Zudem kann aus diesen Gründen auch die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU um ‚die besten Köpfe‘ im internationalen Vergleich angezweifelt werden.

Generell wurden in der Blue-Card Richtlinie viele Einschränkungen getroffen, durch die die Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten geschützt werden, die aber den Interessen der hochqualifizierten Arbeitskräfte entgegenstehen. Exemplarisch dafür ist die eingeschränkte Gewährung von Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten für die Drittstaatsangehörigen zu

nennen, die zu einer Steigerung der Attraktivität der EU viel beitragen hätte können. Zusammenfassend wurde also mit der Richtlinie trotz der ursprünglich sehr ambitionierten Ziele kein Instrument geschaffen, mit dem auch den Anliegen und Bedürfnissen der hochqualifizierten Arbeitskräfte entsprochen wird. Die Ausrichtung der Richtlinie auf arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Interessen führte dazu, dass die bereits seit dem Vorschlag der Richtlinie kritisierten Schwächen und Ungereimtheiten nicht beseitigt wurden.

Auch bei der Betrachtung der Umsetzung der Richtlinie in Österreich und Deutschland und den nationalen Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte in Österreich, Deutschland und Großbritannien wurde ersichtlich, dass die Blaue-Karte EU keine ‚one size fits all‘ Lösung darstellt, mit welchem die vielseitigen Probleme, mit denen die Länder bzw. deren Arbeitsmärkte konfrontiert sind, beseitigt werden können. Aufgrund der gleichzeitigen Existenz von günstigeren, von den Mitgliedstaaten selbst festgelegten Bestimmungen, bleibt die Frage nach der Ausgestaltung der Dualität dieser Regelungen auch in Zukunft beobachtungswürdig. Die von mir durchgeführte Analyse in diesem Bereich hat ja bereits existierende Schwierigkeiten und Diskrepanzen offengelegt.

Wie bereits im vorherigen Kapitel aufgezeigt, konnten durchaus einige wesentliche Elemente und Eigenschaften eines Migrationsregimes in den im Laufe dieser Arbeit thematisierten Bereichen festgestellt werden. Dies betrifft vor allem das Zustandekommen und die Inhalte der Richtlinie: In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass die Richtlinie kein wertfreies Konstrukt ist, sondern stark in Vorstellungen von geregelter Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften sowie in politische Machtverhältnisse eingebettet ist. Eine weitere Eigenschaft dieses Konzepts, die sich in der Auseinandersetzung mit der Richtlinie, deren Umsetzung und den nationalen Regelungen gezeigt hat, ist der Versuch der EU und ihrer Mitgliedstaaten, Migration zu ihrem Vorteil auszunutzen und die Interessen und Bedürfnisse jener Gruppen bzw. Herkunftsländer, die schlussendlich mit diesen Regelungen konfrontiert werden, weitgehend auszublenden. Die dadurch aufkommenden Schwierigkeiten, Ungerechtigkeiten, und Machtasymmetrien sind zudem wesentliche Elemente und Eigenschaften, die für die Konstituierung eines Migrationsregimes typisch sind. Zudem wurde in den in dieser Diplomarbeit thematisierten Bereichen auch ersichtlich, dass die Schaffung von hierarchisierenden und differenzierenden Kategorien von

MigrantInnen erfolgt ist, wodurch ein weiteres wesentliches Merkmal eines Migrationsregimes beobachtet werden konnte.

Durch die Schaffung von gemeinsamen Regelungen für hochqualifizierte MigrantInnen auf EU-Ebene wurde die Situation in den letzten Jahren in einigen Bereichen wesentlich verbessert – im Gegensatz zur eingangs zitierten Ansicht der EU bin ich jedoch nach wie vor nicht der Meinung, dass hochqualifizierte MigrantInnen durch die Implementierung der Blue-Card Richtlinie auch bereits in der EU willkommen sind. Dafür müssten den Drittstaatsangehörigen definitiv noch mehr Rechte zugestanden, die bürokratischen Hürden beseitigt und die Bedürfnisse der hochqualifizierten MigrantInnen und ihrer Herkunftsländer berücksichtigt werden – nicht aber hauptsächlich die Interessen der Mitgliedstaaten in den Mittelpunkt gestellt werden. Aus diesen Gründen betrachte ich die Richtlinie als Ausgangspunkt für weitere Diskussionen, in denen allen beteiligten AkteurInnen und Menschen Mitspracherecht zugestanden wird und außerdem als ein Projekt, dessen für alle zufriedenstellendes Ende noch lange nicht erreicht wurde.

9. Literaturverzeichnis:

- Amtsblatt der Europäischen Union (2008): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Ein umfassendes Migrationskonzept: Entwicklung einer europäischen Politik im Bereich Arbeitsmigration und ihre Bedeutung für die Beziehungen zu Drittländern.“ 2008/C 257/04. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:257:0020:0025:DE:PDF>
[Zugriff: 25.03.2013] 20-25.
- Amtsblatt der Europäischen Union (2009): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung“. 2009/C 27/23. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:027:0108:0113:DE:PDF>
[Zugriff: 25.03.2013] 108-113.
- Angenendt, Steffen (2002): Die Europäische Union als Einwanderungsgebiet. In: Weidenfeld, Werner: Europa Handbuch. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 543-554.
- Angenendt, Steffen (2008): Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik. Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten. Heinrich Böll Stiftung Berlin. Schriften zu Europa. Band 4. <http://www.boell.de/downloads/Migrationspolitik-i.pdf>
[Zugriff: 10.12.2012].
- Angenendt, Steffen; Parkes, Roderick (2008): Arbeitsmigration in der EU. Perspektiven der Steuerung. In: SWP-Aktuell 38. Mai 2008, 1-4.
- Angenendt, Steffen; Parkes, Roderick (2010a): Wanderer, kommst Du nach Europa? Strategien zur Anwerbung Hochqualifizierter in die EU. In: Internationale Politik, Juli/August 2010, 74-78.
- Angenendt, Steffen; Parkes, Roderick (2010b): Blue Card – (noch) kein Erfolg? Perspektiven der EU-Migrationspolitik für hochqualifizierte Arbeitskräfte. In: SWP-Aktuell 34. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A34_adt_pks_ks.pdf [Zugriff: 29.10.2012].

- Angenendt, Steffen; Parkes, Roderick (2010c): The Blue Card Impasse. Three Options for EU Policy on Highly Qualified Immigrants. In: SWP Comments 14. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2010C14_adt_pks_ks.pdf [Zugriff: 16.04.2013].
- Angus, Tim; Rice, Linda (2011): The organisation of asylum and migration policies in the UK 2011. <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=4E05496A83B11C46ED801A1C69EFAE85?fileID=762> [Zugriff: 11.05.2013].
- Arnold, Hans; Gusy, Christoph (2002): Die Rechts- und Asylpolitik der europäischen Union. In: Weidenfeld, Werner: Europa Handbuch. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 531-542.
- Asensio, Cristina Martín (2010): Die ›Blue Card‹-Richtlinie – eine Maßnahme der politischen Inkohärenz der EU mit Interesse der Erreichung ihrer Ziele im Rahmen der EU-Entwicklungspolitik. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Jg. 30 (5/6), 175-183.
- Ball, Richard (2010): The blue card directive: The EU's green card? In: *SLS Annual Conference*, University of Southampton. 13-16th September 2010. http://eprints.uwe.ac.uk/14744/2/SLS_2010_EU_Paper.pdf [Zugriff: 15.03.2013].
- BAMF (2012): Das Bundesamt in Zahlen 2011. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2011.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 29.05.2013].
- BAMF (2013a): Bildung und Beruf in Deutschland. Eine Broschüre zu den rechtlichen Voraussetzungen des Aufenthalts für Drittstaatsangehörige. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bildung-und-beruf-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 21.05.2013].
- BAMF (2013b): Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland. Jahresbericht 2012. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 05.06.2013].

- Basch, Linda; Glick-Schiller, Nina; Szanton-Blanc Cristina (1995): From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration. In: Anthropological Quarterly. Vol. 68, No. 1, 48-63.
- Bauböck, Rainer (1996): Nach Rasse und Sprache verschieden. Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute. Reihe Politikwissenschaft / Political Sciences Series No. 31.
http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/26686/ssoar-1996-baubock-nach_rasse_und_sprache_verschieden.pdf?sequence=1 [Zugriff: 07.05.2013].
- Bendel, Petra (2009): Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends. In: FES, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.): WISO Diskurs. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06306.pdf> [Zugriff: 29.10.2012].
- Benedikt, Clemens (2004): Diskursive Konstruktion Europas. Migration und Entwicklungspolitik im Prozess der Europäisierung. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.
- Bertozzi, Stefano (2007): Legal Migration. Time for Europe to Play Its Hand. CEPS Working Document, No. 257. February 2007. <http://aei.pitt.edu/7381/2/7381.pdf> [Zugriff: 06.04.2013].
- Biffl, Gudrun (2006): Conditions of Entry and Residence of third country highly-skilled workers in Austria. <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=2AB1B1352C5F38F0502881102DE05FA4?fileID=477> [Zugriff: 17.05.2013].
- Biffl, Gudrun (2011): Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich. Studie des nationalen Kontaktpunkts Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk. <http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/deckung-arbeitskraeftebedarf-durch-migration-oesterreich-de.pdf> [Zugriff: 01.02.2013].
- BMASK (2013): Kriteriengeleitete Zuwanderung nach Österreich. (Rot-Weiß-Rot Karte). http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/7/8/3/CH2126/CMS1249542621527/information_zur_rot-weiss-rot_karte.pdf [Zugriff: 17.05.2013].

- BMI (2008): Fremdenstatistik.
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Fremde_Jahresstatistik_2008.pdf [Zugriff: 29.05.2013].
- BMI (2009): Fremdenstatistik.
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Fremde_Jahresstatistik_2009.pdf [Zugriff: 29.05.2013].
- BMI (2010): Fremdenstatistik.
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Fremdenstatistik_Jahr_2010.pdf [Zugriff: 29.05.2013].
- BMI (2011): Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik.
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2011/Niederlassungs_und_Aufenthaltsstatistik_2011.pdf [Zugriff: 29.05.2013].
- BMI (2012): Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik.
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2013/Niederlassungs_und_Aufenthaltsstatistik_Jahr_2012.pdf [Zugriff: 29.05.2013].
- BMI (2013): Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik. April 2013.
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2013/Niederlassungs_und_Aufenthaltsstatistik_April_2013.pdf [Zugriff: 05.06.2013].
- Bojadžijev, Manuela; Karakayali, Serhat (2007): Autonomie der Migration. 10 Thesen zu einer Methode. In: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder: neue Forschungsperspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: Transcript Verlag, 203-210.
- Boutang, Yann Moulrier (2002): Thesen zur Autonomie der Migration und zum notwendigen Ende des Regimes der Arbeitsmigration. <http://jungle-world.com/artikel/2002/14/24171.html> [Zugriff: 28.12.2012].
- Bundesagentur für Arbeit (2012): Die Blaue Karte EU. Wesentliche Inhalte des neuen Gesetzes. <http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/downloads/AMZ/amz-praesentation-bluecard.pdf> [Zugriff: 07.12.2012].
- Bundesministerium der Justiz (o.J.): Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet. http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html [Zugriff: 05.06.2013].

- Bundesministerium des Innern (2012): Hinweise des Bundesministeriums des Innern zu wesentlichen Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie.
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Auslaender/hochqualifiziertenrichtlinie.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 03.12.2012].
- Bundesministerium des Innern (2013): Bundesinnenminister Friedrich zieht nach sechs Monaten Blaue Karte eine positive Bilanz.
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/02/blau_karte.html [Zugriff: 09.05.2013].
- Bundesministerium des Innern (o.J.): Arbeitsmigration.
http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Zuwanderung/Arbeitsmigration/arbeitsmigration_node.html [Zugriff: 21.05.2013].
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Qualifizierte Zuwanderer auch im Mittelbau. Neue Beschäftigungsverordnung gegen Fachkräfteengpass.
<http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/verordnung-fachkraefte.html> [Zugriff: 10.05.2013].
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012): Rösler: Deutschland wird durch Blaue Karte deutlich attraktiver im Wettbewerb um die besten Köpfe.
<http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=487118.html> [Zugriff: 09.05.2013].
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2007): Stellungnahme zum „Blue Card“-Richtlinienvorschlag und zum Rahmenrichtlinienvorschlag. 19. Dezember 2007.
[http://www.bda-online.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Stn_%20zum_Richtlinienvorschlag_der_EU-Kommission_Bluecard_etc.pdf/\\$file/Stn_%20zum_Richtlinienvorschlag_der_EU-Kommission_Bluecard_etc.pdf](http://www.bda-online.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Stn_%20zum_Richtlinienvorschlag_der_EU-Kommission_Bluecard_etc.pdf/$file/Stn_%20zum_Richtlinienvorschlag_der_EU-Kommission_Bluecard_etc.pdf) [Zugriff: 15.03.2013].
- Bundeszentrale für politische Bildung (2005): Brain Drain.
<http://www.bpb.de/internationales/afrika/afrika/59002/glossar> [Zugriff: 18.4.2013]

- Bundeszentrale für politische Bildung (2012): Deutschland: Blue Card für Fachkräfte aus Drittstaaten. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/135363/blue-card-fuer-fachkraefte> [Zugriff: 09.05.2013].
- BUSINESSEUROPE (2008): EU Blue Card: Suggested Changes will undermine potential benefits. Position Paper. http://www.cebrecz.cz/dokuments_raw/businessseurope.pdf [Zugriff: 17.03.2013].
- Carrera, Sergio (2007): Building a Common Policy on Labour Immigration. Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU? CEPS Working Document, No. 256. February 2007. <http://aei.pitt.edu/7380/2/7380.pdf> [Zugriff: 08.04.2013].
- Cerna, Lucie (2008): Towards an EU Blue Card? The delegation of National High Skilled Immigration Policies to the EU level. ESRC Centre on Migration, Policy and Society. Working Paper 65. http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/working_papers/WP_2008/WP0865%20Cerna.pdf [Zugriff: 12.03.2013].
- Cerna, Lucie (2010): Policies and Practices of highly skilled migration in times of economic crisis. International Migration Papers No. 99. ILO Geneva. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_179666.pdf [Zugriff: 17.03.2013].
- Collett, Elizabeth (2008): The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent? European Policy Centre. January 2008. <http://migrationinformation.org/feature/display.cfm?id=667> [Zugriff: 18.03.2013].
- Costelloe, Sinéad (2009): Creating a more attractive European Union – is the Blue Card just cosmetic? Policy Memo May 2009. [http://canada-europe-dialogue.ca/publication/2009-05-21-EU_Blue_Card\(Costelloe-Schmidtke\).pdf](http://canada-europe-dialogue.ca/publication/2009-05-21-EU_Blue_Card(Costelloe-Schmidtke).pdf) [Zugriff: 27.02.2013].
- Cross, Hannah M. (2009): The EU Migration Regime and West African Clandestine Migrants. In: Journal of Contemporary European Research. 5 (2), 171-187.
- Cuttitta, Paolo (2012): Das europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen. In: Hess, Sabine; Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, 23-42.
- Demokratiezentrum Wien (2009): Migration – Migrationsgeschichte und Einwanderungspolitik in Österreich und im europäischen Kontext.

http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/wissen_arbeitsmigration.pdf [Zugriff: 07.05.2013].

- derstandard.at (2010): Systemwechsel bei Zuwanderung. <http://derstandard.at/1291454710585/Rot-Weiss-Rot-Card-Systemwechsel-bei-Zuwanderung> [Zugriff: 22.05.2013].
- Deutsche Bundesregierung (2012a): Rechtsänderungen. Neues Gesetz zur Arbeitsmigration. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Arbeitsmarkt/Anerkennung_Abschluesse/2012-07-25-blaue-Karte.html?nn=437032#doc561666bodyText1 [Zugriff: 08.05.2013].
- diepresse.com (2013): Kaum gezielte Zuwanderung nach Österreich. <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/1343113/Kaum-gezielte-Zuwanderung-nach-Oesterreich?from=simarchiv> [Zugriff: 22.05.2013].
- Doornik, Jeroen; Koslowski, Rey; Thranhardt, Dietrich (2009): The battle for the brains. Why immigration policy is not enough to attract the highly skilled. Brussels Forum Paper Series. March 2009. <http://dare.uva.nl/document/186515> [Zugriff: 17.03.2013].
- Dowling, Samantha; Pendry, Elizabeth; Thorpe, Katharine (2012): Managing migration through visa policy. <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=5529C733C7E48A80CE536672B667B512?fileID=3378> [Zugriff: 04.12.2012].
- Dowling, Samantha; Richardson, Victoria (2006): UK report for the European Migration Network's Small Scale Study on the conditions of entry and residence of third country highly skilled workers in the EU. <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=CF2576BB2205EB67B9B420316949E99D?fileID=601> [Zugriff: 11.05.2013].
- Düvell, Franck (2002): Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa. Berlin: Assoziation A.
- Düvell, Franck (2003a): The globalisation of migration control. http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp [Zugriff: 17.12.2012].

- Düvell, Franck (2003b): Some Reasons and Conditions for a World Without Immigration Restrictions. In: ACME: An International E-Journal for Critical Geographies. Vol. 2, Nr. 2, 201-209.
- Eurofund (2011): Soft law. <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/softlaw.htm> [Zugriff: 27.06.2013]
- Eurofund (2012): Migration. <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/MIGRATION.htm> [Zugriff: 04.05.2013].
- Europäische Gemeinschaften (1997): Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf> [Zugriff: 04.02.2013].
- Europäische Kommission (2004): Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0811de01.pdf [Zugriff: 20.2.2013].
- Europäische Kommission (2005): Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 26.02.2012].
- Europäische Kommission (2007a): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 21.03.2013].
- Europäische Kommission (2007b): Europa wird für hoch qualifizierte Zuwanderer attraktiver und bietet mehr Schutz für Migranten, die rechtmäßig in der EU leben und eine Erwerbstätigkeit ausüben. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1575_de.pdf [Zugriff: 21.03.2013].
- Europäische Kommission (2007c): Attraktive Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt hochqualifizierter Migranten. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-07-423_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-423_de.pdf) [Zugriff: 21.03.2013].

- Europäische Kommission (2007d): Vereinfachte Zulassungsverfahren und ein gemeinsames Bündel von Rechten für Arbeitnehmer aus Drittstaaten. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-07-422_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-422_de.pdf) [Zugriff: 21.03.2013].
- Europäische Kommission (2007e): Commission Staff Working Document. Impact Assessment. http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2007/sec_2007_14_03_en.pdf [Zugriff: 04.04.2013].
- Europäische Kommission (2007f): Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-07-197_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-197_en.pdf) [Zugriff: 27.06.2013]
- Europäische Kommission (2012): ‚Blue Card‘: Kommission warnt Mitgliedstaaten vor bürokratischer Behandlung hochqualifizierter Migranten. [http://europa.eu/rapid/press-release IP-12-167_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-167_de.pdf) [Zugriff: 17.03.2013].
- Europäischer Rat (1999): 15. und 16. Oktober 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm#a [Zugriff: 19.02.2013].
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Lissabon). http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm [Zugriff: 04.04.2013].
- Europäischer Rat (2004): Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF> [Zugriff: 19.02.2013].
- Europäisches Parlament (2005): Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration und Integration der Migranten. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0235+0+DOC+PDF+V0//DE> [Zugriff: 20.02.2013].
- Europäisches Parlament (2008): Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=->

[//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0432+0+DOC+PDF+V0//DE](http://EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0432+0+DOC+PDF+V0//DE) [Zugriff: 22.03.2013].

- European Trade Union Confederation (2007a): ETUC demands more opportunities for European workers coupled with equal treatment of migrants. <http://www.etuc.org/a/4157> [Zugriff: 16.03.2013].
- European Trade Union Confederation (2007b): ETUC position regarding European Commission's proposals on legal and 'illegal' migration. <http://www.etuc.org/a/4415> [Zugriff: 27.06.2013].
- European Trade Union Confederation (2007c): Annexes: ETUC position regarding European Commission proposals on legal and 'illegal' migration. [www.etuc.org/IMG/pdf Annexes ETUC position migration dec 07EN final-191207 .pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/Annexes_ETUC_position_migration_dec_07EN_final-191207_.pdf) [Zugriff: 27.06.2013].
- European Trade Union Confederation (2009): Trade Union Memorandum to the Czech Presidency of the European Union. January-June 2009. [http://www.etuc.org/IMG/pdf CZ Presidency Memorandum final EN.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/CZ_Presidency_Memorandum_final_EN.pdf) [Zugriff: 27.06.2013].
- Eurostat Database (2013): Durchschnittlicher Jahresverdienst nach Geschlecht, Alter und Wirtschaftszweig. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_ses10_27&lang=de [Zugriff: 19.04.2013].
- Fair Politics (2008): Blue Card. How to prevent brain drain. http://www.fairpolitics.nl/doc/fair_politics_eu/blue_card/Blue%20Card.pdf [Zugriff: 23.05.2013].
- Financial Times Deutschland (2012): Fachkräfteanwerbung gescheitert. Blue Card lockt nur 27 Hochqualifizierte an. <http://www.ftd.de/politik/deutschland/:fachkraefteanwerbung-gescheitert-blue-card-lockt-nur-27-hochqualifizierte-an/70119576.html> [Zugriff: 09.05.2013].
- Flamigni, Nicola; Plaetevoet, René (2009): EU Policy on Labour Migration: Implications for Migrants' Rights. In: European Social Watch Report 2009. Migrants in Europe as Development Actors. Between hope and vulnerability. [http://www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/Book ESW 2009.pdf](http://www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/Book_ESW_2009.pdf) [Zugriff: 17.03.2013] 26-28.

- Gächter, August (2008): Migrationspolitik in Österreich seit 1945. Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. <https://www.zsi.at/attach/p1208vukovic.pdf> [Zugriff: 13.04.2013].
- Geddes, Andrew (2000): Immigration and European Integration. Towards fortress Europe? Manchester (u.a.): Manchester University Press.
- Geddes, Andrew (2003): The Politics of Migration and Immigration in Europe. London (u.a.): SAGE Publications.
- Georgi, Fabian (2012): Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts. In: Netzwerk MiRA (Hg.): Kritische Migrationsforschung? Da kann ja jedeR kommen. <http://edoc.hu-berlin.de/miscellanies/netzwerkmira-38541/all/PDF/mira.pdf> [Zugriff: 13.03.2013] 153-164.
- Gossel, Daniel (2009): Vom *Brain Drain* zur *Brain Circulation*? Großbritannien im internationalen Wettbewerb um hoch qualifizierte Arbeitskräfte. In: Fischer, Thomas; Gossel, Daniel: Migration in internationaler Perspektive. München: Allitera, 331-351.
- Grove, Callyson (2012): The European Union Blues: Why The Blue Card Will Not Help The E.U. Labor Market. In: The George Washington International Law Review. Vol. 44. Nr. 4, 1-24.
- Guild, Elspeth (2007): EU Policy on Labour Migration. A First Look at the Commission's Blue Card Initiative. CEPS Policy Brief. No 145. November 2007. <http://aei.pitt.edu/7537/1/145.pdf> [Zugriff: 12.03.2013].
- Guiraudon, Virginie; Joppke, Christian (2001): Controlling a New Migration World. In: Guiraudon, Virginie; Joppke, Christian: Controlling a New Migration World. London, New York: Routledge, 1-27.
- Gümüş, Yasin Kerem (2010): EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction? In: European Journal of Migration and Law. Vol. 12, Nr. 4, 435-453.
- Haase, Marianne (u.a.) (2012): Klimamigration. Definitionen, Ausmaß und politische Instrumente in der Diskussion. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. WorkingPaper 45. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp45-klimamigration.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 24.04.2013].

- Hansen, Randall (2007): Die Entwicklung der Zuwanderungspolitik. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/57958/zuwanderungspolitik> [Zugriff: 13.05.2013].
- help.gv.at (2013a): „Blaue Karte EU“ Erstantrag. <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120309.html> [Zugriff: 18.5.2013].
- help.gv.at (2013b): „Rot-Weiß-Rot Karte“ Erstantrag. <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120308.html> [Zugriff: 18.5.2013].
- Heß, Barbara (2009): Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. Working Paper 29 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp28-hochqualifizierte.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 03.12.2012].
- Hess, Sabine; Karakayali, Serhat (2007): New Governance oder Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder: neue Forschungsperspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: Transcript Verlag, 39-56.
- Hess, Sabine; Kasperek Bernd (2012): Einleitung. Perspektiven kritischer Migrations- und Grenzregimeforschung. In: Hess, Sabine; Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, 7-22.
- Hess, Sabine; Tsianos, Vassilis (2007): Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! – Konturen eines neuen Grenzregimes. In: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder: neue Forschungsperspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: Transcript Verlag, 23-38.
- Hess, Sabine; Tsianos Vassilis (2012): Ethnographische Grenzregimeanalyse. In: Hess, Sabine; Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, 243-264.
- Hinte, Holger; Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F. (2011): Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland. IZA Research Report No. 35. <http://www.iza.org/files/report35.pdf> [Zugriff: 14.05.2013].

- Hödl, Gerald (u.a.) (2000): Internationale Migration: Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? In: Husa, Karl (Hg.): Internationale Migration: die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Wien: Südwind, 9-23.
- Home Office (2012a): Immigration Directorate Instructions. http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/IDIs/idic_hapter6a/section1.pdf?view=Binary [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2012b): Tier 1 (Investor) of the Points Based System – Policy Guidance. http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/applicationforms/pbs/tier1investor_guidance1.pdf [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2012c): Immigration Statistics October to December 2012. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/143934/work-q4-2012-tabs.xls [Zugriff: 29.05.2013].
- Home Office (2013a): Tier 1 (Entrepreneur). <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/entrepreneur/> [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2013b): Tier 1 (Exceptional Talent). <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/exceptional-talent/> [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2013c): Tier 1 (Investor). <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/investor/> [Zugriff: 15.05.2013]
- Home Office (2013d): High-value migrants. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/> [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2013e): Tier 2 (General). <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier2/general/> [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2013f): Tier 1 (Graduate Entrepreneur). <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/graduate-entrepreneur/> [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2013g): 6 April changes to Immigration Rules. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/2013/april/10-rules-april> [Zugriff: 15.05.2013].

- Home Office (2013h): Changes to the Immigration Rules. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/2013/march/24-rules> [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2013i): Tier 1 (Entrepreneur). Settlement. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/entrepreneur/settlement/> [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2013j): UK opens its doors to exceptionally talented migrants. <http://ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/2011/july/31-t1-et> [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2013k): Tier 1 (Investor). Settlement. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/investor/settlement/> [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2013l): Tier 1 (Exceptional Talent). Bringing your family. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/exceptional-talent/family/> [Zugriff: 25.05.2013].
- Home Office (2013m): Tier 1 (Entrepreneur). Bringing your family. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/entrepreneur/applicationsbydependants/> [Zugriff: 25.05.2013].
- Home Office (2013n): Tier 1 (Investor). Bringing your family. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/investor/dependants/> [Zugriff: 25.05.2013].
- Home Office (2013o): Tier 1 (Graduate Entrepreneur). Bringing your family. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/graduate-entrepreneur/dependants/> [Zugriff: 25.05.2013].
- Home Office (2013p): Working in the UK. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/> [Zugriff: 30.05.2013].
- Home Office (2013q): Tier 1 (Exceptional Talent) of the Points Based System – Policy Guidance. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/applicationforms/pbs/t1-exceptional-talent-guide.pdf> [Zugriff: 15.05.2013].

- Home Office (2013r): Tier 1 (Entrepreneur) of the Points Based System – Policy Guidance.
<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/applicationforms/pbs/tier1entrepreneurguidance1.pdf> [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2013s): Tier 1 (Graduate Entrepreneur) of the Points Based System – Policy Guidance.
<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/applicationforms/pbs/t1-graduateguidance1.pdf> [Zugriff: 15.05.2013].
- Home Office (2013t): Immigration Statistics – January to March 2013.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/200386/extensions-q1-2013-tabs.odt [Zugriff: 25.05.2013].
- Home Office (2013u): Tier 1 (Graduate Entrepreneur) authorised endorsing bodies – April 2013.
<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/employersandsponsors/tier1-endorsing-bodies.pdf> [Zugriff: 23.05.2013].
- Hudsky, Dietmar; Kreuzhuber, Margit (2011): Arbeitsmigration: Leitfaden. Wien: Manz.
- Huke, Nikolai (2010): Diskursive Formationen und Kräfteverhältnisse in der europäischen Migrationspolitik. Forschungsgruppe Europäische Integration. Studie Nr. 29. <http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/a29.pdf> [Zugriff: 03.12.2012].
- Huke, Nikolai (2011): Die europäische Blue-Card. Umkämpftes Projekt und staatsapparative Strategie der Europäischen Kommission. Forschungsgruppe Europäische Integration. Arbeitspapier Nr. 29. <http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/a29.pdf> [Zugriff: 28.11.2012].
- Industriellenvereinigung (2013): Qualifizierte Zuwanderung attraktiv gestalten. Strategien für eine zukünftige Migrationspolitik. http://www.iv-net.at/d3745/qualifizierte_zuwanderung_attraktiv_gestalten.pdf [Zugriff: 22.05.2013].

- International Organization for Migration (2004): Glossary on Migration. http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=redirect&action=url&goto=publications.iom.int%2Fbookstore%2Ffree%2FIML_1_EN.pdf [Zugriff: 04.05.2013].
- Iredale, Robin (2001): The Migration of Professionals. Theories and Typologies. In: International Migration. Vol. 39 (5). Special Issue 1 2001, 7-26.
- Jobst, Anna (2012): Zivilgesellschaftliche Diskurse zur EU-Grenzsicherungspolitik zwischen Viktimisierung und autonomer Migration. Masterarbeit, Ludwig-Maximilians-Universität München.
- Kaden, Marco (2009): Die EU-Migrationspolitik im Zeichen des demographischen Wandels. Notwendigkeit, Anspruch und Realität. Hamburg: Diplomica Verlag.
- Kahanec, Martin; Zimmermann, Klaus F. (2010): High-Skilled Immigration Policy in Europe. IZA Discussion Paper No. 5399. <http://ftp.iza.org/dp5399.pdf> [Zugriff: 13.03.2013].
- Karakayali, Serhat; Tsianos, Vassilis (2005): Mapping the Order of New Migration. Undokumentierte Arbeit und Autonomie der Migration. In: Peripherie. 25. Jg, Nr. 97/98, 35-65.
- Karakayali, Serhat; Tsianos, Vassilis (2007): Movements that matter. Eine Einleitung. In: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder: neue Forschungsperspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: Transcript Verlag, 3-38.
- Knelangen, Wilhelm (2001): Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess: die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit. Opladen: Leske + Budrich.
- Koslowski, Rey (1998): European migration regimes: Emerging, enlarging and deteriorating. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 24, Nr. 4, 735-749.
- Koslowski, Rey (2008): Global Mobility and the Quest for an International Migration Regime. In: Center for Migration Studies Special Issues. Vol. 21, Nr. 1, 103-144.
- Kröhnert, Steffen (2007): Migration – eine Einführung. http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/pdf/Kroehnert_Migration_Einfuehrung.pdf [Zugriff: 04.05.2013].

- Kuczynski, Alexandra; Solka, Simone (2009): Die Hochqualifiziertenrichtlinie. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Jg. 29 (7), 219-229.
- Lavenex, Sandra (2001): The europeanisation of refugee policies: between human rights and internal security. Aldershot (u.a.): Ashgate.
- Lavenex, Sandra (2009): focus migration. Länderprofil Europäische Union. http://www.focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laender_profile/LP_17_EU.pdf [Zugriff: 04.12.2013].
- Märker, Alfredo (2001): Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 8/2001, 3-10.
- McCabe, Kelly (2007): What Effect Will The Proposed EU Blue Card Have? <http://www.manufacturing.net/articles/2007/11/what-effect-will-the-proposed-eu-blue-card-have> [Zugriff: 04.05.2013].
- Meyer, Nicole Y (2010): The European Union Blue Card Directive. What were the main reasons to introduce the EU Blue Card directive and what was the final result after two years of political debate? Bachelor Thesis, University of Twente. http://essay.utwente.nl/60307/1/BSc_N_Meyer.pdf [Zugriff: 29.11.2012].
- Monar, Jörg (2001): The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs. In: Journal of Market Studies. Vol. 39, No. 4, 747-764.
- Monar, Jörg (2010): Justice and Home Affairs. In: Journal of Common Market Studies. Vol. 48. Issue Supplement s1, 143-162.
- Mosneaga, Silvia (2012): Building a more attractive Europe. The Blue Card experience. In: Klein, Lars; Tamcke Martin (Hg.): Europeans In-Between: Identities in a (Trans-)Cultural Space. Selected Texts Presented at the European Studies Intensive Programme 2011, Georg-August-University Göttingen. <http://irs.ub.rug.nl/ppn/352878479> [Zugriff: 13.03.2013] 167-187.
- Müller, Doreen (2010): Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens. Göttingen: Göttinger Universitätsverlag.
- Münz, Rainer (2005): Die Bedeutung demographischer Analyse für die Migrationspolitik – Deutschland und Österreich im Vergleich. In: D'Amato, Gianni (Hg.): Die Bedeutung des Wissenstransfers bei migrationspolitischen Fragen.

Erfahrungen aus Frankreich, Deutschland, Österreich und der Schweiz. SFM – Forschungsbericht 39. <https://doc.rero.ch/record/6442/files/rr39.pdf> [Zugriff: 17.05.2013] 23-42.

- Münz, Rainer (2009): Internationale Migration. http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/pdf_Muenz_Internationale_Migration_09.pdf [Zugriff: 04.05.2013].
- Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (2013): Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich. Fassung vom 25.06.2013. <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/20004242/NAG%2c%20Fassung%20vom%2025.06.2013.pdf> [Zugriff: 25.06.2013].
- OECD (2013): Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland. (German version). OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191747-de> [Zugriff: 06.05.2013].
- Oltmer, Jochen (2012): Migration. In: Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa. 13.2.2012. <http://ome-lexikon.uni-oldenburg.de/53946.html> [Zugriff: 25.02.2013].
- ÖGB-Europabüro (o.J.): Geplante neue Kommissionsvorschläge zur Arbeitsmigration. http://www.oegb-eu.at/servlet/ContentServer?pagename=S05/Page/Index&n=S05_999_Suche.a&cid=1231810534553 [Zugriff: 27.06.2013].
- Parlamentskorrespondenz (2013): Novelle zum Ausländerbeschäftigungsgesetz passiert Sozialausschuss. http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0214/ [Zugriff: 23.05.2013].
- Parusel, Bernd (2010): Abschottungs- und Anwerbestrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Parusel, Bernd; Schneider, Jan (2010): Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung. Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk. Working Paper 32. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp-32-arbeitskraeftebedarf-de.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 06.05.2013].

- Peintinger, Teresa (2009): EU-Immigrationspolitik zwischen Abgrenzung und Entwicklung – Eine Literaturstudie. Diplomarbeit, Universität Wien.
- Perchinig, Bernhard (2010): Die EU Migrationspolitik zwischen Gleichstellungsdynamik und „Festung Europa“. In: Hetfleisch, Gerhard; Oberlechner, Manfred (Hg.): Integration, Rassismen und Weltwirtschaftskrise. Wien: Braumüller, 51-74.
- Pethe, Heike (2006): Internationale Migration hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Die Green-Card Regelung in Deutschland. Dissertation, Humboldt-Universität Berlin.
- Pries, Ludger (1997): Transnationale Migration. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Pries, Ludger (2001): Internationale Migration. Bielefeld: Transcript.
- Pries, Ludger (2010): (Grenzüberschreitende) Migrantenorganisationen als Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung: Klassische Problemstellungen und neuere Forschungsbefunde. In: Pries, Ludger; Sezgin, Zeynep (Hg.): Jenseits von 'Identität oder Integration'. Grenzen überspannende Migrantenorganisation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 15-60.
- Rat der EU (2007): Mitteilung an die Presse. 2827. Tagung des Rates Justiz und Inneres. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-07-253_de.pdf [Zugriff: 04.04.2013].
- Rat der EU (2008a): Outcome of Proceedings. Working Party on Migration and Expulsion. Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly-qualified employment. 9666/08. MIGR 37 SOC 296. Brussels, 19. June 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09666.en08.pdf> [Zugriff: 03.04.2013].
- Rat der EU (2008b): Outcome of Proceedings. Working Party on Migration and Expulsion. Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly-qualified employment. 11512/08. MIGR 52 SOC 408. Brussels, 24. July 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st11/st11512.en08.pdf> [Zugriff: 04.04.2013].

- Rat der EU (2008c): Outcome of Proceedings. Working Party on Migration and Expulsion. Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly-qualified employment. 12320/08 MIGR 63 SOC 456. Brussels, 1. August 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st12/st12320.en08.pdf> [Zugriff: 03.04.2013].
- Rat der EU (2008d): Outcome of Proceedings. Working Party on Migration and Expulsion. Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly-qualified employment. 8249/08. MIGR 26 SOC 203. Brussels, 8. May 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st08/st08249.en08.pdf> [Zugriff: 03.04.2013].
- Rat der EU (2009): Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen der Einreise und des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:de:PDF> [Zugriff: 10.10.2012] 17-29.
- Rosenhek, Zeev (1999): Migration, the Welfare State and the Politics of Exclusion and Inclusion. Labor Migrants in Israel. Working Paper Series #99-S5. Research on Immigration and Integration in the Metropolis, Vancouver Centre of Excellence. <http://mbc.metropolis.net/assets/uploads/files/wp/1999/WP99-S5.pdf> [Zugriff: 24.04.2013].
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer. http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2011/04/jg_2011.pdf [Zugriff: 06.05.2013].
- Salt, John (u.a.) (2011): UK national report: satisfying labour demand through migration. <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid...?fileID=2136> [Zugriff: 06.05.2013].
- Schüller, Margot; Wogart, Jan Peter (2011): The EU's Blue Card: Will it Attract Asia's Highly Skilled? In: Giga Focus International Edition. Nr. 3/2011. <http://www.giga->

hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_international_1103.pdf [Zugriff: 29.11.2012].

- Sjödin, Ella (2011): The Blue Card Directive and its safeguards against Brain Drain. A study of the Directive's inherent contradictions. Örebro University. <http://oru.diva-portal.org/smash/get/diva2:420948/FULLTEXT01> [Zugriff: 14.03.2013].
- Sodtke, Petra (2010): Gesetzgebung als wesentlicher Referenzpunkt der Thematik ‚Arbeitsmigration‘ – am Beispiel der Schlüsselkräfte-Regelung in Österreich. München: Grin-Verlag.
- sueddeutsche.de (2011): Reaktionen auf die Blue-Card. <http://www.sueddeutsche.de/karriere/ingenieursmangel-blue-card-soll-fachkraefte-locken-1.1229157-2> [Zugriff: 09.05.2013].
- Tömmel, Ingeborg (2008): Das Politische System der EU. 3. überarbeitete, aktualisierte Auflage. Oldenbourg: Wien/München.
- Treibel, Anette (2003): Migration in modernen Gesellschaften: soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht. 3. Auflage. Weinheim (u.a.): Juventa Verlag.
- Van Hear, Nicholas (1998): New diasporas. The mass exodus, dispersal and regrouping of migrant communities. London: UCL Press.
- von Weizsäcker, Jakob (2008): Strait is the gate – New priorities for European immigration policy. In: Heinrich-Böll Stiftung: European Governance of Migration. Dossier. http://www.migration-boell.de/pics/Dossier_European_Governance_of_Migration.pdf [Zugriff: 12.03.2013] 18-24.
- Welt am Sonntag (2012): Fachkräfte meiden Deutschland. Bei den Hochqualifizierten außerhalb Europas verhält der Lockruf. http://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_wirtschaft/article111262710/Fachkraefte-meiden-Deutschland.html [Zugriff: 09.05.2013].
- Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wienold, Hanss (2010): Migrationsregime. In: Fuchs-Heinritz, Werner (u.a.): Lexikon zur Soziologie. 5. Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wolf, Klaus Dieter (1994): Regimeanalyse In: Boeckh, Andreas (Hg.): Lexikon der Politik. Band 6. Internationale Beziehungen. München: Beck, 422-429.

- Wolff, Frank (2013): Rethinking Migration Regimes. Lessons of Post-Communism. <http://www.indiana.edu/~reeiweb/newsEvents/2013/wolff.pdf> [Zugriff: 24.04.2013].
- Zinflou, Sascha (2007): Entwurfsmuster des deutschen Rassismus. Ein theoretischer Überblick. In: Al-Samarai, Nicola Lauré; Ha, Kien Nghi; Mysorekar, Sheila (Hg.): re/visionen. Postkoloniale Perspektiven von People of Color auf Rassismus, Kulturpolitik und Widerstand in Deutschland, 55-64.

10. Anhang

10.1. Zusammenfassung

Bei der Betrachtung der Entwicklungen in der (Arbeits-)Migrationspolitik der Europäischen Union wird offensichtlich, dass der Fokus seit den 2000er Jahren auf der Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten liegt. Auf die Forderungen nach EU-weiten Regelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten reagierte die Europäische Kommission 2007 mit einem Vorschlag für eine Richtlinie. Nach kontroversen Debatten unterschiedlichster AkteurInnen erließ der Rat der Europäischen Union 2009 schlussendlich die Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung („Blue-Card Richtlinie“). Für einen vielseitigen Überblick über diese Thematik werden die Inhalte und die Kritikpunkte des Vorschlags und der endgültigen Richtlinie aufgezeigt und ausführlich diskutiert.

Daran anschließend werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Regelungen zur Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten in Österreich, Deutschland und Großbritannien und somit unter anderem die Umsetzung dieser Richtlinie in Österreich und Deutschland erörtert.

In einem zusammenführenden Kapitel werden die Entwicklungen in der Migrationspolitik, das Zustandekommen und die Inhalte der Blue-Card Richtlinie sowie die nationalen Regelungen für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten unter dem theoretischen Analyserahmen „Migrationsregime“ diskutiert. Durch die Analyse dieser Bereiche mit dem Konzept des Migrationsregimes wird offensichtlich, dass die Blue-Card Richtlinie und die nationalen Regelungen das Resultat unterschiedlicher politischer Überzeugungen, Interessen und Machtkonstellationen darstellen. Zudem tragen diese etablierten Migrationsregime zu einer Verschärfung der Brain-Drain Problematik bei und begünstigen die Konstruktion hierarchisierter Kategorien von MigrantInnen.

Schlagwörter:

Migrationsregime, Migrationspolitik, Europäische Union, hochqualifizierte Arbeitskräfte, Drittstaaten, Blue-Card Richtlinie, Österreich, Deutschland, Großbritannien

10.2. Abstract

On closer examination of the developments in the European Union (labour-)migration policy, it becomes obvious that since the 2000s, the focus has been on the immigration of highly qualified workers from third countries. The European Commission responded to calls for EU-wide regulations for highly qualified workers from third countries with a proposal for a council directive in 2007. After controversial debates of diverse stakeholders, the Council of the European Union finally passed the 'Blue-Card' Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment in 2009. To provide a multisided and widespread overview of this subject, the contents and points of critique of the proposal and the final directive are pointed out and extensively discussed in this thesis.

Subsequently, the similarities and differences in the regulations for the immigration of highly qualified workers from third countries in Austria, Germany and Great Britain are reconsidered. Further to this, the implementation of the directive in Austria and Germany will be examined.

In conclusion, the developments in the migration policy, both the evolution and contents of the Blue-Card directive, as well as the national regulations for highly qualified workers from third countries, will be discussed using the analytical framework 'migration regime'. While analysing these fields with the concept 'migration regime', it becomes clear, that the Blue-Card Directive and the national regulations can be interpreted as the result of diverging political convictions, interests and power configurations. Moreover, the established migration regimes aggravate brain drain and promote the construction of hierarchical migrant categories.

Subject Headings:

migration regime, migration policy, European Union, highly qualified workers, third countries, Blue-Card directive, Austria, Germany, Great Britain

10.3. Curriculum Vitae

I. Persönliche Daten:

Name: Sandra Berchtold

geb. am: 29.04.1989 in Dornbirn

Staatsbürgerschaft: Österreich

E-Mail: sandra.berchtold@gmx.at

II. Ausbildung:

seit Oktober 2008: Diplomstudium Internationale Entwicklung an der Universität Wien

1999-2007: Bundesgymnasium Feldkirch, Matura am 11.07.2007

1995-1999: Volksschule Feldkirch-Altenstadt

III. Berufserfahrung:

- RESPECT – gemeinsam verschieden sein, Weimar & Wien: Mitarbeit an einem Projekt zur Auseinandersetzung mit Diskriminierung, Vielfalt, Menschenrechte und antidemokratischen Entwicklungen in Einrichtungen der schulischen und außerschulischen Jugendbildung, Jänner bis Juni 2013
- Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien: Praktikum im Bereich Antidiskriminierung, Diversität und Asyl; Juni, Oktober und November 2012
- International Centre for Migration Policy Development, Wien: Projektunterstützung, Mai 2012
- Integrationshaus, Wien: Bildungspartnerschaft mit jugendlichen MigrantInnen und unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlingen in Basisbildungsmaßnahmen, Dezember 2010 bis Juni 2011
- Asyl in Not, Wien: Rechts- und Sozialberatung für politisch verfolgte AusländerInnen, November 2009 bis Juni 2010
- Wirtschaftskammer Vorarlberg, Feldkirch: Praktikum, Juli 2009 und 2010

IV. Auslandsaufenthalte:

- Sprachschule „Taronja“ in Valencia, August und September 2012
- Europäischer Freiwilligendienst in der Slowakei, September 2007 bis Juli 2008

V. Sprachkenntnisse:

- Deutsch (Muttersprache)
- Englisch (fließend in Wort und Schrift)
- Slowakisch (~B1)
- Französisch (~B1)