

Direktion Beratende Arbeiten

Referat 3 – Netzwerke & Subsidiarität



EUROPÄISCHE UNION



Ausschuss der Regionen

Netzwerk für die Subsidiaritätskontrolle

**Konsultation zum Thema Zuwanderung - Arbeitsmigration
Bericht**



.../...

DE

Teil I: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	2
Teil II: Subsidiaritäts- und Proportionalitätsanalyse: Ergebnisse der Konsultation	7
1. Mitteilung der Kommission über "Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten". KOM(2007) 248 endg.	7
2. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen. KOM(2007) 249 endg.	10
3. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung. KOM(2007) 637 endg.	14
4. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten. KOM(2007) 638 endg.	18

Bemerkung

Dieser Bericht wurde unter Aufsicht des Präsidenten und Ersten Vizepräsidenten des Ausschusses der Regionen gemäß dem Beschluss des AdR-Präsidiums erstellt (CdR 86/2007 Punkt 6 b).

Teil I: ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

Die Konsultationen zum Thema "*Zuwanderung - Arbeitsmigration*", in denen sowohl die legale als auch die illegale Einwanderung thematisiert wurden, fanden zwischen dem 21. November 2007 und dem 11. Januar 2008 statt. Sie bezogen sich auf ein Dokument ohne Rechtsetzungscharakter¹ und drei Dokumente mit Rechtsetzungscharakter².

Die Teilnehmer waren gebeten worden, auf der Grundlage des "Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit" im Anhang zum Vertrag von Amsterdam die von der EU-Kommission vorgelegten Dokumente zu begutachten.

Teilnehmer der Konsultation

An der Konsultation nahmen zwei Länderparlamente³, zwei Regionalregierungen⁴ und ein Verband⁵ teil. Im Zusammenhang mit der Konsultation fanden in den Partnerorganisationen auf der politischen Ebene Sitzungen mit intensiven politischen Erörterungen und lebhaftem Gedankenaustausch über die europäische Einwanderungspolitik statt.

Zu dem Richtlinienvorschlag zu Sanktionen gegen Arbeitgeber haben alle Partner⁶ Beiträge eingereicht. Der **Deutsche Landkreistag** äußerte sich zwar nicht zu der Mitteilung und zu dem Richtlinienvorschlag über ein einheitliches Antragsverfahren für Drittstaatsangehörige, aber nur der **Deutsche Landkreistag** und die **österreichischen Partner** reichten Bemerkungen zu dem Vorschlag über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung ein.

Der **Landtag Niedersachsen, die Regionalregierung der Azoren, die Nationalversammlung von Wales und das Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt** erklärten, dass die Einwanderung für die Gebietskörperschaften zwar ein wichtiges Thema sei, sie sich aber wegen fehlender Zuständigkeit für diesen Politikbereich nicht dazu äußern könnten.

1 Mitteilung der Kommission über "Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten". KOM(2007) 248 endg.

2 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen. KOM(2007) 249 endg.; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung. KOM(2007) 637 endg.; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten. KOM(2007) 638 endg.

3 Parlament der autonomen Region Baskenland, Vorarlberger Landtag

4 Regionalregierung des Baskenlandes, Österreichische Landeshauptleute-Konferenz

5 Deutscher Landkreistag

6 Deutscher Landkreistag, Regionalregierung und Parlament der autonomen Region Baskenland, Österreichische Landeshauptleute-Konferenz und Vorarlberger Landtag

WICHTIGSTE ERGEBNISSE DER KONSULTATION

Teil II enthält eine ausführlichere Bestandsaufnahme der einzelnen Beiträge. Die vollständigen Beiträge der Partner können über das Netzwerk Subsidiaritätskontrolle abgerufen werden: (<http://subsidiarity.cor.europa.eu/>).

Rechtsgrundlage und Aufteilung der Zuständigkeiten

Korrekte Rechtsgrundlage

Die Partner haben sich mit der von der Europäischen Kommission gewählten Rechtsgrundlage für ihre Richtlinienvorschläge (Artikel 62, 63 und 64 EGV) auseinandergesetzt.

Die **Regionalregierung des Baskenlandes** hat korrekterweise auf den neuen Geltungsbereich der EU-Zuständigkeit für die Einwanderung hingewiesen, der mit Artikel 63a des Vertrags über die Arbeitsweise der EU geschaffen und im neuen Vertrag von Lissabon festgeschrieben wurde.

Strittig ist der Richtlinienvorschlag über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen⁷. Diesbezüglich stellt der **Deutsche Landkreistag** Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a) EGV als richtige Rechtsgrundlage für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten in Frage.

Auch die **österreichischen Partner** erklären, dass der Geltungsbereich von Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a) EGV nicht geklärt sei. Zudem bestreiten die österreichischen Partner, dass die von der Kommission gewählte Rechtsgrundlage den Export von Sozialleistungen außerhalb des EU-Raums zulasse. Dieselben Bedenken werden bezüglich der Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Richtlinie über ein einheitliches Antragsverfahren für eine Erlaubnis und über ein gemeinsames Bündel von Rechten geäußert⁸.

Aufteilung der Zuständigkeiten: Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Zuständigkeit für die Verhängung von Sanktionen

Zwar halten die **baskischen Partner** es für unbedingt erforderlich, die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten bei einigen in den Vorschlägen berührten Fragen zu respektieren, (z.B. Festlegung der Zulassungsquoten), sehen aber trotzdem keine großen Probleme bezüglich der Aufteilung der Zuständigkeiten. Andere Partner hingegen⁹ ziehen die Zuständigkeit der Gemeinschaft bei entscheidenden Punkten der Richtlinienvorschläge in Zweifel.

⁷ KOM(2007) 637 endg.

⁸ KOM(2007) 638 endg.

⁹ Deutscher Landkreistag, Österreichische Landeshauptleute-Konferenz und Vorarlberger Landtag.

Einige Partner befürchten, dass Maßnahmen wie etwa Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, dazu führen könnten, dass die Gemeinschaft ihre derzeitigen Befugnisse überschreitet. Diesbezüglich und im Hinblick auf die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs fragen sich der **deutsche Landkreistag** und die **österreichischen Partner**, ob die Zuständigkeit der Gemeinschaft für gemeinschaftliche Maßnahmen, wie etwa Sanktionen im Umweltbereich, auch auf andere Politikbereiche wie die Einwanderungspolitik ausgedehnt werden kann¹⁰.

Geteilte Zuständigkeiten

Alle Partner¹¹ stimmen darin überein, dass die Einwanderungspolitik in den zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeitsbereich fällt und deshalb die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gelten. Sie halten jedoch daran fest, dass Fragen wie die Festlegung der in einem Mitgliedstaat zur Arbeit zugelassenen Anzahl von Drittstaatsangehörigen in der einzelstaatlichen Zuständigkeit verbleiben muss¹².

Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Notwendigkeit und zusätzlicher Nutzen der Gemeinschaftsmaßnahme

Mit der in den Richtlinienvorschlägen postulierten Notwendigkeit der Gemeinschaftsmaßnahme und ihrem zusätzlichen Nutzen sind einige Partner nicht einverstanden.

Auf der einen Seite sind die **baskischen Partner** der Meinung, dass die Vorschläge übernationale Aspekte enthalten und mit Maßnahmen auf EU-Ebene die vorgesehenen Ziele besser verwirklicht werden könnten. Eine fehlende Gemeinschaftsmaßnahme wäre in ihren Augen nachteilig für den Binnenmarkt. Sie argumentieren, dass einzelstaatliche Maßnahmen bei der Behandlung von Drittstaatsangehörigen zu erheblichen Unterschieden in der EU führen würden. Ebenso würden Differenzen bei der Handhabung der Sanktionen den Binnenmarkt verzerren und Wanderungsbewegungen von illegalen Einwanderern in der Union von einem Mitgliedstaat zum anderen erleichtern, die sich an der Schärfe der unterschiedlichen Sanktionen in den Mitgliedstaaten orientieren würden.

Der **deutsche Landkreistag** und die **österreichischen Partner** vertreten die gegenteilige Auffassung, dass nämlich eine Notwendigkeit der Gemeinschaftsmaßnahme nicht erwiesen sei. Sie plädieren deshalb für Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene. Einzige Ausnahme dabei bildet der Standpunkt der

¹⁰ Für eine vollständige Darstellung der vorgebrachten Argumente siehe Teil II, Abschnitt 2.1.

¹¹ Deutscher Landkreistag, Regionalregierung und Parlament der autonomen Region Baskenland, Österreichische Landeshauptleute-Konferenz und Vorarlberger Landtag

¹² Dies wird nunmehr ausdrücklich in Artikel 63a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bekräftigt.

österreichischen Partner gegenüber der "Blue-Card"-Richtlinie, die auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips begrüßt wird¹³.

Schließlich thematisieren die **österreichischen Partner** einen sehr interessanten Punkt bezüglich des Vorschlags für ein einheitliches Antragverfahren für eine Erlaubnis und über ein gemeinsames Bündel von Rechten: zwar betrachten sie ihn unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität argwöhnisch, aber sie schlagen vor, dass Mitgliedstaaten, die diesbezüglich weiter gehen wollen, ein Verfahren der verbesserten Zusammenarbeit untereinander entwickeln.

Stichhaltigkeit der Argumente

Die Partner stimmen darin überein, dass die Kommission nur wenige mit Zahlen belegbare Nachweise dafür liefert, dass ihre Vorschläge mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang stehen.

Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit

Die **Partner aus dem Baskenland** bejahen, dass die von der Kommission in der Mitteilung vorgebrachten Argumente die Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit glaubhaft machen. Der **deutsche Landkreistag** und die **österreichischen Partner** hingegen scheinen solche Argumente zu vermissen¹⁴. Ferner sind diese Partner der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen über das zur Verwirklichung der aufgestellten Ziele notwendige Maß hinausgehen.

Die Wahl der Instrumente

Alle Partner sind damit einverstanden, dass als Rechtsinstrument die Form der Richtlinie gewählt wurde, da dies den Mitgliedstaaten mehr Raum für Maßnahmen lasse. Auch stimmen sie darin zu, dass die Kommission ihre Wahl korrekt begründet hat.

Die **baskischen Partner** sind der Ansicht, dass die Rechtsvorschläge eine Harmonisierung kaum erforderlich machen und die Mitgliedstaaten bei deren Übernahme und Umsetzung flexibel bleiben können.

Der **deutsche Landkreistag** und die **österreichischen Partner** stimmen zwar im Großen und Ganzen der Wahl des Rechtsinstruments zu, meinen aber, dass einige Vorschläge den Mitgliedstaaten nicht viel Spielraum für Entscheidungen lassen. Zusätzlich warnt der **deutsche Landkreistag** davor, dass in dem "Blue-Card"-Vorschlag die Freiheit der Mitgliedstaaten, ihre Arbeitsmärkte an der Nachfrage auszurichten, übermäßig eingeschränkt wird.

¹³ Zu Einzelheiten siehe Teil II, Ziffer 3.2.1.

¹⁴ Da in der Mehrzahl der Fälle zur Einhaltung der Subsidiarität ein kritisches Urteil gefällt wird, beziehen sich die Partner häufig darauf und gehen nur sehr knapp auf die Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit in den Vorschlägen ein.

Kosten der Umsetzung

Alle Partner stellen fest, dass die Umsetzung der Vorschläge mit Kosten verbunden ist. Sie kritisieren die Kommission, dass sie diese Frage nicht berührt und nicht versucht habe, die bürokratischen und finanziellen Folgen der Vorschläge so gering wie möglich zu halten.

Die **Regierung der autonomen Region Baskenland** weist darauf hin, dass die Vorschläge zusätzliche Verfahren erforderlich machen. Ebenso macht auch der **deutsche Landkreistag** auf den Verwaltungsaufwand aufmerksam, der mit der Vervielfachung von unterschiedlichen Aufenthaltsgenehmigungen verbunden ist. Lediglich die **österreichischen Partner** erwähnen die Folgenabschätzung und bemerken dazu, dass in ihr die Kosten der mitgliedstaatlichen Behörden für alle geprüften Optionen angesprochen würden.

Die Gesamtbeurteilung der **baskischen Regierung** und des **baskischen Parlaments** besagt allerdings, dass die administrativen und finanziellen Kosten über das hinausgehen, was für die Umsetzung des Vorschlags unbedingt erforderlich sei.

Bewertung der Vorbereitungen für die Rechtsvorschläge

Alle Partner stimmen darin überein, dass die von der Kommission vorgelegten Folgenabschätzungen für ihre Richtlinienvorschläge die regionale und lokale Dimension auslassen. Sie bedauern diesen Sachverhalt und weisen darauf hin, dass keine separate Subsidiaritätsbewertung vorgelegt worden sei, die insbesondere die Folgen für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften berücksichtigen würde.

*

* *

Teil II: Subsidiaritäts- und Proportionalitätsanalyse: Ergebnisse der Konsultation

Dieser Abschnitt des Berichts enthält eine Zusammenfassung der Beiträge der Partner zu den vier Kommissionsdokumenten, die dieser Konsultation zugrunde liegen. Die vollständige Fassung der Beiträge in der Originalsprache kann auf der Webseite des Netzwerks Subsidiaritätskontrolle abgerufen werden (<http://subsidiarity.cor.europa.eu>).

1. Mitteilung der Kommission über "Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten". KOM(2007) 248 endg.

In der Mitteilung wird die Einrichtung von "Mobilitätspartnerschaften" zwischen der Europäischen Union, bestimmten Mitgliedstaaten und bestimmten Drittstaaten durch die Schaffung eines großen Rahmens vorgeschlagen, in dem die legalen Migrationsströme zwischen den betreffenden Staaten und der EU erfolgen würden. Auch wird das Konzept der "zirkulären Migration" gefördert (d.i. Migration, die so gesteuert wird, dass sie einen gewissen Grad an rechtmäßiger Mobilität - hin und zurück - zwischen dem Herkunftsland und dem Aufnahmeland zulässt).

1.1 Rechtsgrundlage und EU-Zuständigkeit (Fragen 1 und 2 des Analyseschemas)

Da diese Mitteilung keinen Recht setzenden Charakter hat, enthält sie auch keine ausdrückliche Bezugnahme auf eine besondere Rechtsgrundlage im EG-Vertrag. Aber die Partner, die sich zu einer gründlichen Analyse dieses Dokuments bereit erklärt haben¹⁵, gaben die nachstehenden Bemerkungen zu seiner Rechtsgrundlage und zu Fragen der Zuständigkeit der Gemeinschaft ab.

Das **baskische Parlament** sieht in Artikel 62 EGV (in dem Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Union behandelt werden) die Rechtsgrundlage für die "Mobilitätspartnerschaften". Es weist ferner auf die Bedeutung von Artikel 63 Absatz 1 und 2 EGV für die EU-Politik zu den Themen Asyl, Flüchtlinge und Vertriebene hin. Auch die **baskische Regionalregierung** führt diese Rechtsgrundlage an. Darüber hinaus verweist sie auf die Vielzahl von vorhandenen Rechtsinstrumenten (die vorwiegend im Sekundärrecht verankert sind), und die den Status sämtlicher Staatsangehörigen aus Drittländern regeln, die sich in der EU aufhalten; sie schließt mit der Feststellung, dass "*nicht privilegierte Ausländer*"¹⁶ *die natürliche Zielgruppe der EU-Maßnahmen im Rahmen der Migrationspolitik sein müssen*". Die baskische Regierung verweist ferner auf die neue Rechtsgrundlage für die EU-Einwanderungspolitik, die in Artikel 63a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt und im Vertrag von Lissabon verankert ist.

Beide Partner aus dem Baskenland betrachten die Einwanderungspolitik als einen Bereich, für den eine geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten gilt. Sie legen eine informative Analyse der internen Verteilung der Zuständigkeiten bei Einwanderungsfragen in Spanien vor und

¹⁵ Parlament und Regierung der autonomen Region Baskenland

¹⁶ Unter "nicht privilegierte Ausländer" verstehen diese Partner Drittstaatsangehörige, deren Status in der Union nicht durch besonderes Sekundärrecht oder internationale Abmachungen zwischen der EU und Drittstaaten geregelt ist.

erläutern daran, in welchem Umfang die spanischen autonomen Regionen für solche Fragen zuständig sind¹⁷.

Die **österreichischen Partner**¹⁸ akzeptieren anscheinend die Erklärung der Kommission, dass die Mobilitätspartnerschaften die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten nicht in Frage stellen und haben gegen die von der Kommission vorgeschlagenen bilateralen Abkommen nichts einzuwenden. In Bezug auf das von der Kommission angeführte Rechtsinstrument für eine Förderung der zirkulären Migration (nämlich den Vorschlag für eine Richtlinie über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige und über ein gemeinsames Bündel von Rechten)¹⁹ erklären diese Partner, dass die Bemerkungen, die sie zu diesem Vorschlag machen, *mutatis mutandis* auch für die in diesem Abschnitt behandelte Mitteilung gelten,²⁰ weshalb dazu keine weiteren Bemerkungen gemacht werden.

1.2 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips (Fragen 3 bis 6)

Allein das **baskische Parlament** und die **baskische Regionalregierung** haben in dieser Mitteilung die Aspekte der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ausführlich geprüft, weshalb im restlichen Teil dieses Abschnitts lediglich auf ihre Beiträge eingegangen wird.

1.2.1 Notwendigkeit und zusätzlicher Nutzen der Gemeinschaftsmaßnahme

Beide Partner stimmen darin überein, dass Fragen bezüglich der Migrationspartnerschaften und zirkulären Migration übernationale Elemente enthalten. Deshalb vertreten sie die Ansicht, dass Maßnahmen, die lediglich von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, nicht ausreichen würden, um die in dieser Mitteilung verfolgten Ziele zu verwirklichen.

Ebenso bejahen diese Partner, dass die Gemeinschaftsmaßnahme in den von der Mitteilung behandelten Bereichen im Vergleich zu Maßnahmen allein auf Ebene der Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Nutzen haben würden. Die **baskische Regierung** mahnt aber, die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten nicht anzutasten, auch wenn Gemeinschaftsmaßnahmen effizienter wären, und die Vielschichtigkeit der Vereinbarungen im Zusammenhang mit den Mobilitätspartnerschaften zu berücksichtigen (zum Beispiel internationale Vereinbarungen, an der die Gemeinschaft, bestimmte Mitgliedstaaten und Drittstaaten beteiligt sind). Bezüglich der notwendigen Teilnahme der Gemeinschaft an internationalen Verpflichtungen betont dieser Partner, dass jede Gemeinschaftsmaßnahme zu diesen Fragen auch die Drittstaaten einbeziehen muss, wenn sie Erfolg haben soll.

17 Die Untersuchung der baskischen Regierung beschränkt sich nicht auf die autonome Region Baskenland, sondern behandelt auch die Lage der anderen spanischen autonomen Regionen.

18 Österreichische Landeshauptleute-Konferenz und Vorarlberger Landtag (da beide Partner denselben Beitrag eingereicht haben, werden sie hier – und im Folgenden – als "österreichische Partner" bezeichnet).

19 KOM(2007) 638 endg.

20 Siehe weiter unten Ziffer 4.2 und 4.4

1.2.2 Minimaler Geltungsbereich

Beide Partner bejahen, dass in der Mitteilung einzelstaatliche Regelungen nicht angetastet werden. Das **baskische Parlament** weist daraufhin, dass das geprüfte Dokument - da es eine Mitteilung ist - die Zuständigkeiten und Maßnahmen der Mitgliedstaaten in den Vordergrund stellt. Die **baskische Regierung** bezieht sich noch einmal auf die bilateralen und multilateralen Abkommen für Mobilitätspartnerschaften und nimmt dabei implizit auf Artikel 300 EGV Bezug, in dem es heißt, dass die Gemeinschaft internationale Vereinbarungen nur auf der Grundlage eines politischen Mandats des Rates abschließt. Dies bedeute offensichtlich, dass ein solches Mandat die Respektierung der einzelstaatlichen Regelungen gewährleisten würde.

1.2.3 Stichhaltigkeit der Argumente

Die Partner bejahen, dass die von der Kommission angeführten Argumente den Einklang der Vorschläge aus der Mitteilung mit dem Subsidiaritätsprinzip stichhaltig begründen. Aber das **baskische Parlament** fordert, dass künftig auch quantitative Argumente vorgelegt werden.

1.3 Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Fragen 7 bis 13)

1.3.1 Effizienz und Zweckmäßigkeit der Gemeinschaftsmaßnahme

Die Partner vertreten die Ansicht, dass die in der Mitteilung vorgeschlagene Maßnahme geeignet ist, die aufgestellten Ziele zu verwirklichen und nicht über das hinausgeht, was dazu unbedingt erforderlich ist. Insbesondere unterstreicht die **baskische Regierung**, dass die Bedeutung der Mitteilung darin liege, dass die Migrationspartnerschaften und das Konzept der zirkulären Migration dazu beitragen, die beschäftigungspolitischen Erfordernisse der Union zu erfüllen und gleichzeitig den Herkunftsländern dabei zu helfen, die Nutzeffekte zu optimieren und die negativen Folgen der Abwanderung zu begrenzen. Sie stellt ferner einen Zusammenhang mit dem Ziel her, die illegale Einwanderung zu unterbinden.

1.3.2 Minimale Eingriffsstärke und Kosten für die Umsetzung des Vorschlags

Die Partner sind der Meinung, dass die in der Mitteilung vorgestellte Maßnahme den Mitgliedstaaten einen großen Spielraum für flexible Entscheidungen lässt. Die **baskische Regierung** scheint allerdings signalisieren zu wollen, dass einige Elemente der in Betracht gezogenen Maßnahme durch Leitlinien näher spezifiziert werden müssten, um von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden zu können. Es wird nicht zum Ausdruck gebracht, ob dieser Partner von der Kommission erwartet, dass sie diese Leitlinien vorlegt.

Was die Kosten im Zusammenhang mit der Realisierung der Migrationspartnerschaften und der zirkulären Migration betrifft, ist das **baskische Parlament** der Auffassung, dass die administrativen und finanziellen Kosten nicht über das hinausgehen, was für eine Umsetzung des Vorschlags

unbedingt erforderlich ist. Andererseits ist die **baskische Regionalregierung** der Ansicht, dass solche Kosten in der Mitteilung nicht ausreichend thematisiert wurden.

1.3.3 Stichhaltigkeit der Argumente

Die Partner bejahen, dass die von der Kommission angeführten Argumente den Einklang der Vorschläge aus der Mitteilung mit dem Subsidiaritätsprinzip angemessen begründen.

1.4 Ausarbeitung der Mitteilung (Konsultation und Folgenabschätzung)

Die Kommission hat für diese Mitteilung keine Folgenabschätzung vorgenommen. Das **baskische Parlament** bedauert allgemein den Sachverhalt, dass bei den politischen Optionen, die in der Mitteilung erörtert werden, die lokale oder regionale Perspektive fehlt. Die **baskische Regionalregierung** erwähnt die Absicht der Kommission, ein Konsultationsverfahren in die Wege zu leiten, um die Standpunkte und Erfahrungen anderer EU-Einrichtungen, Mitgliedstaaten und betroffener Organe kennen zu lernen.

2. **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen. KOM(2007) 249 endg.**

Mit diesem Vorschlag soll die illegale Zuwanderung unterbunden werden, indem der "Pull-Faktor" verringert wird, der sich aus der Möglichkeit ergibt, in der EU illegale Arbeit zu finden. Dies soll durch Vorschriften für Arbeitgeber von Arbeitnehmern aus Drittstaaten, durch ein Beschäftigungsverbot für illegal aufhältige Personen aus Drittstaaten und durch Strafmaßnahmen (verwaltungsrechtlicher oder strafrechtlicher Art) für Unternehmer erreicht werden, die das Verbot missachten.

Zu diesem Richtlinienvorschlag haben alle Partner, die an der Konsultation teilnahmen, Beiträge eingereicht²¹.

2.1 Rechtsgrundlage und Zuständigkeit der Gemeinschaft (Fragen 1 und 2 des Analyseschemas)

Alle Partner nehmen zur Kenntnis, dass die Kommission ihren Vorschlag auf der Rechtsgrundlage von Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b) EGV bezüglich der illegalen Einwanderung vorlegt.

Das **baskische Parlament** lenkt darüber hinaus die Aufmerksamkeit auf den Sachverhalt, dass für diesen Vorschlag das Mitentscheidungsverfahren und die Vorschrift der qualifizierten Mehrheit bei der Abstimmung im Rat gilt. Dieser Partner weist ferner auf die neue Rechtsgrundlage für die EU-Einwanderungspolitik hin, die mit Artikel 63a des Vertrags über die Arbeitsweise der EU geschaffen und im Vertrag von Lissabon verankert wurde.

²¹ Deutscher Landkreistag, Regionalregierung und Parlament der autonomen Region Baskenland, Österreichische Landeshauptleute-Konferenz und Vorarlberger Landtag

Der **deutsche Landkreistag** und die **österreichischen Partner** stellen gleichwohl die Zuständigkeit der Gemeinschaft für Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, in Frage.

Beide Partner verweisen dazu auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der kürzlich geurteilt hat, dass zwar grundsätzlich weder das Strafrecht noch das Strafprozessrecht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle, dies aber nicht ausschließe, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts der Mitgliedstaaten treffen könne, die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten (*effet utile*-Argument)²². Dieses Urteil wurde jüngst vom Europäischen Gerichtshof bekräftigt²³

Bezugnehmend auf die Rechtsprechung des EuGH weisen der **deutsche Landkreistag** und die **österreichischen Partner** darauf hin, dass sich beide Urteile auf Maßnahmen der Kommission/EU für einen Bereich bezogen, in dem der Umweltschutz relevant ist.²⁴ Sie vertreten den Standpunkt, dass nicht klar sei, ob diese Argumente zu Gunsten der Zuständigkeit der Gemeinschaft für strafrechtliche Sanktionen auch in politischen Bereichen außerhalb des Umweltschutzes angewandt werden können, also etwa in der Einwanderungspolitik. Deshalb stellen diese Partner die Zuständigkeit der Gemeinschaft in Frage, die ihr gestatten würde, das Verbot einer Beschäftigung von illegal eingereisten Drittstaatsangehörigen mit strafrechtlichen Sanktionen für deren Arbeitgeber zu flankieren.

Die **österreichischen Partner** sind darüber hinaus der Meinung, dass, selbst wenn die Zuständigkeit der Gemeinschaft gegeben wäre, die Fragen bezüglich des Rechts von Drittstaatsangehörigen, sich in der EU aufzuhalten, durch die Vorschriften der Mitgliedstaaten bereits ausreichend geregelt seien. Aus diesem Grund stehe der Gemeinschaft derzeit kein Recht zu, eine solche Zuständigkeit auszuüben. Ein ähnliches Argument wurde auch vom **deutschen Landkreistag** vorgebracht.

Für alle Partner fallen die Aspekte bezüglich der illegalen Zuwanderung unter die geteilte Zuständigkeit zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten.²⁵ Insbesondere die **baskische Regionalregierung** stellt fest, dass trotzdem die meisten Maßnahmen der Einwanderungspolitik weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen und dass es noch keine echte gemeinschaftliche Einwanderungspolitik gibt. Sie weist ferner darauf hin, dass die Festlegung der Einwanderungsquoten ausschließlich in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt (sowohl gemäß dem geltenden Vertrag wie auch laut dem künftigen Vertrag von Lissabon). Diesbezüglich weist die **baskische Regionalregierung** auf die Gefahr hin, dass dieser Richtlinienvorschlag konkret die vorgenannte

22 Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 13. September 2003 in der Rechtssache C-176/03 Kommission gegen Rat, ECR 2005 S. I-07879, insbesondere Ziffer 47 und 48.
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0176:DE:HTML>)

23 Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 23. Oktober 2007 in der Rechtssache C-440/05 Kommission gegen Rat, Ziffer 66.
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0440:DE:HTML>)

24 Im ersten Fall die Umwelt, im zweiten das Verkehrswesen.

25 Für den Deutschen Landkreistag und die österreichischen Partner gilt für diese Bemerkung selbstverständlich der Vorbehalt, dass überhaupt eine Zuständigkeit der Gemeinschaft für strafrechtliche Maßnahmen besteht.

Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tangiere und ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verteilung der Zuständigkeiten sei.

Schließlich ist zu erwähnen, dass die Partner aus dem Baskenland interessante Bemerkungen zur spanischen Rechtsordnung und zur Aufteilung der Zuständigkeiten bei Einwanderungsfragen zwischen der Zentralregierung und den autonomen Regionen machen.

2.2 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips (Fragen 3 bis 6)

2.2.1 Notwendigkeit und zusätzlicher Nutzen der Gemeinschaftsmaßnahme

Was die Notwendigkeit und den zusätzlichen Nutzen der Gemeinschaftsmaßnahmen aus dem Richtlinienvorschlag angeht, sind die Partner anscheinend unterschiedlicher Meinung.

Auf der einen Seite glauben die Partner aus dem Baskenland, dass die Frage der illegalen Einwanderung übernationale Elemente enthalte, die durch individuelle Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht erfolgreich bearbeitet werden könnten. Deshalb plädieren sie für die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Gesetzgebung in diesem Bereich. Die **baskische Regionalregierung** untermauert diese Ansicht durch ihren Hinweis auf die große Zahl von illegal eingewanderten Drittstaatsangehörigen, die sich derzeit in der EU aufhalten, und auf die verschiedenen Probleme, die sich aus der illegalen Migration ergeben. Dieser Partner vertritt auch die Ansicht, dass das Fehlen einer Gemeinschaftsmaßnahme gegen die Erfordernisse des EG-Vertrags (und insbesondere des Binnenmarkts) verstoßen würde, da eine fehlende einheitliche Regelung der Strafmaßnahmen in der EU den Binnenmarkt verzerren und zu sekundären Wanderungsbewegungen von illegal Eingewanderten in diejenigen Mitgliedstaaten führen würde, die laxere Strafmaßnahmen vorsehen oder sie nicht gebührend durchsetzen.

Auf der anderen Seite teilen der **deutsche Landkreistag** und die **österreichischen Partner** die Ansicht, dass die Kommission die Notwendigkeit oder den zusätzlichen Nutzen der im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Maßnahmen nicht stichhaltig begründet habe. Der **deutsche Landkreistag** ist der Meinung, dass Maßnahmen auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten ausreichen, um die beabsichtigten Zwecke zu erreichen. Diesbezüglich erachtet er also eine Gemeinschaftsmaßnahme als unnötig und verweist auf die dazu bereits vorhandenen deutschen Rechtsvorschriften. Auch die **österreichischen Partner** scheinen von den Binnenmarktargumenten der Kommission nicht überzeugt zu sein und vertreten die Auffassung, dass die vorgesehenen Maßnahmen nicht erforderlich sind – selbst wenn die Zuständigkeit der Gemeinschaft gegeben wäre – und dass die angepeilten Ziele ausreichend auch durch Maßnahmen allein auf der nationalen Ebene verwirklicht werden könnten. Sie fügen hinzu, dass dies weder mit den Erfordernissen des EG-Vertrags kollidiere noch den Interessen der Mitgliedstaaten schade.

2.2.2 Minimaler Geltungsbereich

Auch in Bezug auf die Frage, ob der Richtlinienvorschlag einzelstaatliche Vorschriften oder Verfahrensweisen unangetastet lässt, vertreten die Partner nicht dieselbe Auffassung.

Das **baskische Parlament** stellt fest, dass der Vorschlag lediglich eine sehr geringe Harmonisierung verlange und dass er, als Richtlinie, eine gewisse Flexibilität bei der Integration und Umsetzung in den Mitgliedstaaten biete. Die **baskische Regionalregierung** teilt diese Ansicht. Darüber hinaus macht sie auf den vorletzten Absatz von Artikel 63 EGV aufmerksam, der bei Maßnahmen der Einwanderungspolitik den Mitgliedstaaten erlaubt, innerstaatliche Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen, vorausgesetzt, dass sie mit dem Vertrag und mit internationalen Übereinkünften vereinbar sind.

Die Standpunkte dieser Partner werden vom **deutschen Landkreistag** und von den **österreichischen Partnern** nicht geteilt. Ersterer verweist auf das in Deutschland vorhandene ausgewogene System von Strafmaßnahmen, das sich als sinnvoll erwiesen habe; die vorgeschlagenen Maßnahmen würden dieses System nicht unangetastet lassen. Die **österreichischen Partner** äußern die Sorge, dass der Vorschlag ungerechtfertigterweise die bestehenden nationalen Rechtsvorschriften ignoriert.

2.2.3 Stichhaltigkeit der Argumente

Das **baskische Parlament** und die **baskische Regionalregierung** bejahen, dass die von der Kommission vorgebrachten Argumente die Übereinstimmung der vorgeschlagenen Richtlinie mit dem Subsidiaritätsprinzip glaubhaft machen. Im Gegensatz dazu halten der **deutsche Landkreistag** und die **österreichischen Partner** die Argumente der Kommission für nicht befriedigend. Alle Partner weisen auf das Fehlen von quantitativen Indikatoren in der Argumentation der Kommission hin.

2.3 Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Fragen 7 bis 12)

2.3.1 Effizienz und Zweckmäßigkeit der Gemeinschaftsmaßnahme

Die Partner aus dem Baskenland sind der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen angemessen sind und den Zielsetzungen gerecht werden. Insbesondere die **baskische Regionalregierung** ist der Meinung, dass eine überall gleichermaßen strikte Anwendung von vergleichbaren Sanktionen eine wirksame Barriere gegen die illegale Zuwanderung wäre und dazu beitrüge, den "pull-Faktor" in Form von Aussichten auf illegale Beschäftigung in der EU zu verringern.

In Bezug auf die Analyse des Vorschlags unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeit und der Subsidiarität nimmt der **deutsche Landkreistag** keine detaillierte Bewertung des Richtlinienvorschlags im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor.

Die **österreichischen Partner** nehmen eine ähnliche Haltung ein. Aber sie erklären, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen ihrer Ansicht nach über das hinausgehen, was für eine Verwirklichung der Ziele unbedingt erforderlich ist.

2.3.2 Minimale Eingriffsstärke und minimaler Geltungsbereich

Das **baskische Parlament** stellt fest, dass der Vorschlag lediglich eine sehr geringe Harmonisierung verlange und dass er - in Form einer Richtlinie - eine gewisse Flexibilität bei der Integration und Umsetzung in den Mitgliedstaaten biete. Die **baskische Regionalregierung** teilt diese Ansicht. Darüber hinaus macht sie erneut auf den vorletzten Absatz von Artikel 63 EGV aufmerksam.

Der **deutsche Landkreistag** stimmt darin zu, dass als Rechtsinstrument die Form der Richtlinie gewählt wurde (da sie den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum für Entscheidungen über Art und Weise ihrer Umsetzung lasse). Er bejaht, dass die Kommission ihre Wahl mit zutreffenden Argumenten begründe. Er moniert jedoch - in Anbetracht der in Deutschland vorhandenen Strafbestimmungen für die Beschäftigung von illegal eingereisten Drittstaatsangehörigen -, dass der Richtlinienvorschlag den Mitgliedstaaten keinen großen Spielraum für einzelstaatliche Entscheidungen lasse. Die **österreichischen Partner** äußern ähnliche Bedenken.

2.3.4 Kosten der Umsetzung des Vorschlags

Die **baskische Regionalregierung** akzeptiert, dass die Umsetzung des Richtlinienvorschlags dazu führen würde, dass Unternehmen überprüft werden und die Verwaltungs- und Strafrechtsverfahren zunehmen, womit zusätzliche administrative und finanzielle Belastungen auf die nationalen und regionalen Stellen (und die Akteure in der Wirtschaft) zukommen. Aber weder sie noch das **baskische Parlament** sind der Ansicht, dass die administrativen und finanziellen Kosten über das hinausgehen, was unbedingt erforderlich ist.

Die **österreichischen Partner** hingegen vertreten die Meinung, dass die Kommission wenig darauf geachtet habe, dass ihr Vorschlag möglichst geringe bürokratische und finanzielle Auswirkungen auf die Behörden, die Wirtschaft und die Bürger hat.

2.3.4 Stichhaltigkeit der Argumente

Die Partner aus dem Baskenland bejahen, dass die von der Kommission vorgebrachten Argumente die Übereinstimmung des Vorschlags mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angemessen begründen. Im Gegensatz dazu scheinen der **deutsche Landkreistag** und die **österreichischen Partner** solche Argumente zu vermissen.²⁶

²⁶

Der deutsche Landkreistag nimmt seine Analyse des Vorschlags unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Subsidiarität vor.

2.4 Ausarbeitung der Mitteilung (Konsultation und Folgenabschätzung)

Alle Partner nehmen die Folgenabschätzung der Kommission zur Kenntnis. Aber sie bedauern, dass dabei keine Aspekte angesprochen werden, die für die lokalen und regionalen Behörden von Belang sind. Einige Partner weisen auch daraufhin, dass die Kommission keine separate Bewertung der Subsidiarität unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vorgelegt habe.

Andere Partner erwähnen die Konsultationen, die vor der Veröffentlichung des Vorschlags durchgeführt wurden, aber die meisten stellen fest, dass dabei die lokale und regionale Dimension nicht berücksichtigt worden sei. Die **baskische Regionalregierung** kritisiert darüber hinaus die Knappheit oder fehlende Aussagekraft der von der Kommission verbreiteten Informationen und moniert, dass nirgends erwähnt wird, ob die vollständigen Ergebnisse der Konsultation veröffentlicht werden.

3. **Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung. KOM(2007) 637 endg.**

Dieser Vorschlag gilt der Einführung eines nachfrageorientierten, beschleunigten und flexiblen Verfahrens für die Zulassung von hoch qualifizierten Migranten aus Drittstaaten und von attraktiven Aufenthaltsbedingungen für sie und ihre Familien (sowie von Erleichterungen für solche Personen, die sich wegen einer hoch qualifizierten Beschäftigung in einen anderen Mitgliedstaat begeben möchten). Dem Vorschlag zufolge würden diese hoch qualifizierten Arbeitnehmer aus Drittstaaten eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung erhalten, die sogenannte "EU Blue Card". Letztlich ist es das Ziel dieses Vorschlags, die EU für hoch qualifizierte Einwanderer attraktiver zu machen.

Nur der **deutsche Landkreistag** und die **österreichischen Partner** haben Bemerkungen zu diesem Vorschlag eingereicht.

3.1 Rechtsgrundlage und Zuständigkeit der Gemeinschaft (Fragen 1 und 2 des Analyseschemas)

Die Partner nehmen zur Kenntnis, dass die Kommission diesen Vorschlag auf Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a) und Absatz 4 EGV stützt. Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a) behandelt die legale Einwanderung und insbesondere die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in der EU sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltsgenehmigungen durch die Mitgliedstaaten. Artikel 63 Absatz 4 sieht Maßnahmen zur Festlegung der Rechte und der Bedingungen vor, aufgrund derer sich Staatsangehörige dritter Länder, die sich bereits legal in einem Mitgliedstaat aufhalten, auch in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten dürfen.

Der **deutsche Landkreistag** äußert Zweifel an der Wahl der Rechtsgrundlage: da mit dem Vorschlag auch der Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten geregelt werden solle, sei er der Auffassung, dass der Richtlinienvorschlag nicht von Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a)

EGV gedeckt werde. Der Partner erklärt, dass die Regelung des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zum nationalen Arbeitsmarkt weiter in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten falle.

Die **österreichischen Partner** bringen ein ähnliches Argument vor und verweisen dabei auch auf die Rechtsliteratur, in der die diesbezüglichen Meinungsverschiedenheiten dargestellt werden. Während einige Juristen der Auffassung sind, dass eine Regelung des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten notwendigerweise unter Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a) fällt, weil andernfalls keine effektive Einwanderungspolitik realisiert werden könne²⁷, sind andere der Meinung, dass der Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten durch keine gegenwärtig geltende Rechtsgrundlage im EG-Vertrag gedeckt werde. Nach Ansicht der österreichischen Partner ist dies eine offene Rechtsfrage, die noch geklärt werden müsse.

Zudem stellen die österreichischen Partner die Existenz der Gemeinschaftszuständigkeit bezüglich Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe e) des Richtlinienvorschlages (Gleichbehandlung wie eigene Staatsangehörige in Zweigen der sozialen Sicherheit) in Frage. Nach Ansicht dieser Partner gestattet die von der Kommission gewählte Rechtsgrundlage nicht den Export von Sozialleistungen außerhalb des EU-Raums.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass alle Partner davon ausgehen, dass Fragen der illegalen Einwanderung unter die geteilte Zuständigkeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten fallen²⁸. Einige Partner verweisen allerdings darauf, dass die Zuständigkeit für die Festlegung der Quote der zum Arbeitsmarkt zugelassenen Drittstaatsangehörigen eindeutig bei den Mitgliedstaaten liege²⁹.

3.2 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips (Fragen 3 bis 6)

3.2.1 Notwendigkeit und zusätzlicher Nutzen der Gemeinschaftsmaßnahme

Zu dieser Frage haben die Partner unterschiedliche Auffassungen.

Der **deutsche Landkreistag** scheint von der Notwendigkeit des Vorschlags für eine "EU Blue Card" und vom zusätzlichen Nutzen einer solchen Rechtsvorschrift auf europäischer Ebene nicht überzeugt zu sein. Er verweist auf die bereits vorhandenen deutschen Rechtsvorschriften zu den Aufenthaltsgenehmigungen und -bedingungen für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige und erklärt, dass sie für diesen Mitgliedstaat die Instrumente für die Festlegung seiner Einwanderungspolitik und Zulassungsquoten seien. Dieser Partner stellt ferner fest, dass Rechtsvorschriften von der Art, wie sie von der Kommission erwogen werden, den vorgenannten Möglichkeiten, derer sich die Mitgliedstaaten gegenwärtig erfreuen, zum Nachteil gereichen. Deshalb ist er der Ansicht, dass die Frage der

27 *Effet-utile*-Argument

28 Dies gilt unabhängig von den Fragen, die von ihnen bezüglich des genauen Umfangs jener Zuständigkeiten aufgeworfen werden.

29 Dies wurde ausdrücklich in Artikel 63a des Vertrags über die Arbeitsweise der EU bekräftigt, der in den Vertrag von Lissabon eingefügt wurde.

Zugangs- und Aufenthaltsgenehmigungen für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige in der EU durch einzelstaatliche Maßnahmen allein bereits angemessen behandelt werden könne.

Auch billigt der **deutsche Landkreistag** nicht das Argument der Kommission, dass ihre Vorschläge gegenüber Rechtsvorschriften, die lediglich auf Ebene der Mitgliedstaaten erlassen werden, deutliche Vorteile haben würden. Mit dem Hinweis darauf, dass das Ziel von hoch qualifizierten Einwanderern nicht "Europa" als solches ist, sondern einzelne Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten, erklärt er, dass er in einheitlichen Zulassungs- und Aufenthaltsgenehmigungen keinen zusätzlichen Nutzen erkennen könne. Ferner kritisiert der Landkreistag die Möglichkeit, dass hoch qualifizierte Einwanderer ihren Wohnsitz in anderen Mitgliedstaaten nehmen können. Eine solche Möglichkeit sei nicht mit der Befugnis des Mitgliedstaates (in dem der Zweitwohnsitz genommen wird) kompatibel, den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu seinem Arbeitsmarkt selbst zu regeln und letztlich seine eigene Zuwanderungspolitik und Zulassungsquote festzulegen.

Die **österreichischen Partner** hingegen billigen anscheinend die Argumentation der Kommission. Sie stimmen darin zu, dass nur Maßnahmen, die auf EU-Ebene getroffen werden, in angemessener Weise das Ziel verwirklichen können, die EU für hoch qualifizierte Einwanderer attraktiv zu machen. Gleichzeitig aber betonen sie, dass die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung ihrer Zulassungsquoten respektiert werden müsse. Diese Partner sehen in Fragen bezüglich der Zulassung, der Beschäftigung und des Wohnsitzes von hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen in der EU die übernationalen Aspekte (wenngleich sie anscheinend der Meinung sind, dass Zuwanderer ohne Universitätsabschlüsse und mit lediglich dreijähriger Berufserfahrung nicht als 'hoch qualifiziert' eingestuft und folglich nicht von dem Vorschlag erfasst werden sollten). Diese Partner sehen die Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt dadurch zu erhöhen, dass sie hoch qualifizierte Einwanderer anlocken, und sind der Meinung, dass Maßnahmen allein auf Ebene der Mitgliedstaaten weniger wirksam wären, hoch qualifizierte Arbeitnehmer in bestimmte Wirtschaftszweige zu locken. Die österreichischen Partner wiederholen schließlich den Standpunkt, dass der Vorschlag gegenüber Einzelmaßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Nutzen habe³⁰.

3.2.2 Minimaler Geltungsbereich

Die Partner bejahen, dass die vorgeschlagene Richtlinie die bestehenden Vorschriften und Rechtssysteme der Mitgliedstaaten gebührend berücksichtigt. Der deutsche Landkreistag weist insbesondere darauf hin, dass im deutschen Recht bereits Verfahrensklauseln vorliegen, wie sie in ähnlicher Form in dem Vorschlag enthalten sind.

30

Aber gleichzeitig stellen sie fest, dass der Mangel an Gemeinschaftsmaßnahmen zu dieser Problematik nicht gegen die Erfordernisse des EG-Vertrags verstoße und nicht die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten tangiere.

3.2.3 Stichhaltigkeit der Argumente

Während den **deutschen Landkreistag** die Argumentation der Kommission nicht überzeugt, halten die **österreichischen Partner** sie für ausreichend. Aber alle Partner beklagen, dass die vorgebrachte Argumentation sich lediglich auf qualitative, nicht aber auf quantitative Faktoren stützt.

3.3 Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Fragen 7 bis 12)

3.3.1 Effizienz und Zweckmäßigkeit der Gemeinschaftsmaßnahme

Der **deutsche Landkreistag** hegt anscheinend keine Zweifel an der Angemessenheit der vorgeschlagenen Maßnahmen für die beabsichtigten Ziele. Aber er hat einige Einwände gegen einzelne konkrete Elemente des Vorschlags: Er betrachtet die Einkommensgrenze, wie sie in Artikel 5 Absatz 2 des Vorschlags festgelegt wird, als zu niedrig und schlägt ihre Erhöhung vor (er ist der Meinung, dass ein niedriges Einkommen nicht ausschließt, dass Blue-Card-Inhaber zur Ergänzung ihres Einkommens öffentliche Mittel in Anspruch nehmen müssen). Ferner hat der Partner bezüglich des Nachweises für die Einordnung eines Einwanderers als 'hoch qualifizierter Arbeitnehmer' Bedenken, wenn nur eine dreijährige Berufserfahrung verlangt wird.

Die **österreichischen Partner** halten den Vorschlag ebenfalls für angebracht und geeignet, sofern die einzelstaatliche Zuständigkeit für die Festlegung der Zulassungsquoten gewährleistet bleibt und der Vorschlag sich lediglich auf solche Arbeitnehmer beschränkt, die korrekterweise als 'hoch qualifiziert' eingestuft werden können. Diese Partner machen deutlich, dass sie als hoch qualifizierte Arbeitnehmer nur solche Personen betrachten, die Inhaber von Universitäts- und Hochschulabschlüssen sind oder hoch qualifizierte Facharbeiter sind. Da aber die vorgeschlagene Richtlinie auch Arbeitnehmer mit weniger als drei Berufsjahren umfassen würde, sind die österreichischen Partner der Auffassung, dass der Vorschlag über das hinausgeht, was zur Verwirklichung der beabsichtigten Ziele erforderlich ist.

3.3.2 Minimale Eingriffsstärke und minimaler Geltungsbereich

Sowohl der **deutsche Landkreistag** als auch die **österreichischen Partner** sind mit der Wahl der Richtlinie als Rechtsinstrument einverstanden (da eine Richtlinie den Mitgliedstaaten mehr Handlungsspielraum lässt). Aber der **deutsche Landkreistag** betont, dass dieser spezifische Vorschlag die Freiheit der Mitgliedstaaten, ihre Arbeitsmärkte an der Nachfrage auszurichten, übermäßig einschränke, insbesondere, was hoch qualifizierte Arbeitnehmer angehe.

3.3.3 Kosten der Umsetzung des Vorschlags

Was die Kosten für die Umsetzung des Vorschlags betrifft, nimmt der **deutsche Landkreistag** indirekt auf die Bürokratie Bezug, die bei der Vermehrung der Arten von Aufenthaltsgenehmigungen

entstehen würde³¹. Er macht darauf aufmerksam, dass die Reform des deutschen Einwanderungsrechts das gegenteilige Ziel hatte (nämlich die Gesamtzahl der Arten von Aufenthaltsgenehmigungen zu verringern). Die österreichischen Partner nehmen Bezug auf die Folgenabschätzung und bemerken, dass in ihr der Verwaltungsaufwand der mitgliedstaatlichen Behörden für alle geprüften Optionen untersucht werde.

3.3.4 Stichhaltigkeit der Argumente

Sowohl der **deutsche Landkreistag** als auch die **österreichischen Partner** halten die von der Kommission vorgebrachten Argumente für die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch den Vorschlag für eine "Blue Card" für angemessen.

3.4 Ausarbeitung der Mitteilung (Konsultation und Folgenanalyse)

Alle Partner nehmen die Folgenabschätzung und die Konsultationen im Vorfeld der Annahme des Vorschlags zur Kenntnis. Sie bedauern jedoch, dass weder die Folgenabschätzung noch die Konsultationen diejenigen Aspekte in Rechnung stellen, die für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften von Belang sind. Einige Partner weisen auch darauf hin, dass die Kommission keine separate Bewertung der Subsidiarität vorgelegt habe, in der die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften berücksichtigt würden.

4. **Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten** **KOM(2007) 638 endg.**

Ziel dieses Vorschlags ist es, ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Drittstaatsangehörige einzuführen, die in die EU einwandern möchten. Ferner soll für Staatsbürger aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ein gemeinsames Bündel von Rechten geschaffen werden.

Der **deutsche Landkreistag** hat zu diesem Vorschlag keinen Beitrag eingereicht.

4.1 Rechtsgrundlage und Zuständigkeit der Gemeinschaft (Fragen 1 und 2 des Analyseschemas)

Die Partner nehmen zur Kenntnis, dass die Kommission diesen Vorschlag auf Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a) EGV über die rechtmäßige Einwanderung stützt.

Das **baskische Parlament** macht ferner darauf aufmerksam, dass das anwendbare Rechtsverfahren für diesen Vorschlag die Einstimmigkeit im Rat und die Konsultation des Europäischen Parlaments

31

Siehe Antwort zu Frage 5.

ist. Dieser Partner verweist auch auf die neue Rechtsgrundlage für die EU-Einwanderungspolitik, die mit Artikel 63a des Vertrags über die Arbeitsweise der EU geschaffen und im neuen Vertrag von Lissabon verankert wurde.

Die **österreichischen Partner** äußern Bedenken hinsichtlich der Wahl der Rechtsgrundlage. Die Argumentation entspricht *mutatis mutandis* derjenigen unter Ziffer 3.1.

Auch bei diesem Vorschlag sind alle Partner der Auffassung, dass Fragen der rechtmäßigen Einwanderung unter die geteilte Zuständigkeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten fallen. Die **baskische Regionalregierung** merkt allerdings an, dass trotz der geteilten Zuständigkeit für die Einwanderungspolitik die meisten Maßnahmen von den Mitgliedstaaten ausgehen und eine echte gemeinschaftliche Einwanderungspolitik erst noch geschaffen werden müsse. Die Partner aus dem Baskenland machen auch interessante Bemerkungen zur spanischen Rechtsordnung und zur Aufteilung der Zuständigkeiten bei Einwanderungsfragen zwischen der Zentralregierung und den autonomen Regionen.

4.2 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips (Fragen 3 bis 6)

4.2.1 Notwendigkeit und zusätzlicher Nutzen der Tätigkeit der Gemeinschaft

Die Partner aus dem Baskenland sind der Ansicht, dass die Frage der rechtmäßigen Einwanderung übernationale Aspekte umfasse, die durch individuelle Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten allein nicht erfolgreich behandelt werden könnten. Deshalb halten sie eine gemeinschaftliche Gesetzgebung in diesem Bereich für notwendig. Die **baskische Regionalregierung** weist darauf hin, dass unterschiedliche Gesetze zwischen den Mitgliedstaaten zu einer unterschiedlichen Behandlung von Drittstaatsangehörigen in der EU führen. Sie ist der Meinung, dass das Fehlen von Gemeinschaftsvorschriften, wie sie in dem Vorschlag erwogen werden, die Gefahr einer Störung des Binnenmarktes mit sich bringe und sekundäre Wanderungsbewegungen in solche Mitgliedstaaten verursachen würde, in denen laxere Zulassungsbedingungen für Drittstaatsangehörige herrschen oder die ihnen mehr Rechte bieten. Dieser Partner vertritt auch die Ansicht, dass eine Maßnahme der Gemeinschaft eindeutig einen Zusatznutzen gegenüber Einzelaktionen von einzelnen Mitgliedstaaten aufweist (die im Übrigen gegen die Erfordernisse des EG-Vertrags und insbesondere des Binnenmarkts verstoßen würden).

Die **österreichischen Partner** hingegen sind von der Notwendigkeit oder dem zusätzlichen Nutzen des Vorschlags nicht überzeugt. Ihrer Ansicht nach gibt es bezüglich der Beschäftigung von nicht hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen keine übernationalen Aspekte: Der Arbeitsmarkt für solche Personen definiert sich weiterhin in nationalen Grenzen. Diese Partner sind deshalb der Meinung, dass Maßnahmen allein auf der nationalen Ebene ausreichen, und dies nicht gegen die Erfordernisse des EG-Vertrags verstoßen würde. Allerdings schlagen diese Partner vor, dass solche Mitgliedstaaten, die den Vorschlag weiter vorantreiben wollen, ein Verfahren der erweiterten Zusammenarbeit schaffen sollten (etwa im Rahmen von Artikel 11 EGV).

4.2.2 Minimaler Geltungsbereich

Auch bezüglich der Frage, ob der Richtlinienvorschlag die bestehenden nationalen Vorschriften und Verfahrensweisen in den Mitgliedstaaten respektiert, sind die Partner anscheinend unterschiedlicher Auffassung. Hier gelten *mutatis mutandis* die Bemerkungen der **baskischen Regionalregierung** und des **baskischen Parlaments** zu dem Richtlinienvorschlag für Sanktionen³² (siehe weiter oben Ziffer 2.2.2). Auf der Gegenseite vertreten die **österreichischen Partner** die Auffassung, dass der Vorschlag die besonderen einzelstaatlichen Bedingungen nicht ausreichend berücksichtige (die unter anderem in den nationalen Verfassungen geregelt werden). Sie erklären, dass Maßnahmen wie etwa die in dem Vorschlag erwogenen die Verteilung der Zuständigkeiten und Befugnisse in den einzelstaatlichen Systemen nicht tangieren dürften.

4.2.3 Stichhaltigkeit der Argumente

Das **baskische Parlament** und die **baskische Regionalregierung** stimmen darin überein, dass die von der Kommission vorgebrachten Argumente die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips durch die vorgeschlagene Richtlinie angemessen begründen. Die **österreichischen Partner** hingegen halten die Argumente der Kommission für nicht befriedigend. Alle Partner aber stellen das Fehlen von quantitativen Indikatoren in der Argumentation der Kommission fest.

4.3 Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Fragen 7 bis 12)

4.3.1 Effizienz und Zweckmäßigkeit der Gemeinschaftsmaßnahme

Die Partner aus dem Baskenland sind der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen angemessen sind und den Zielsetzungen gerecht werden. Insbesondere die **baskische Regionalregierung** ist der Meinung, dass das einheitliche Verwaltungsverfahren und die kombinierte Erlaubnis Synergien schaffen und die Kontrolle der rechtmäßigen Einwanderung erleichtern würde; das gemeinsame Bündel von Rechten würde gleiche Bedingungen in der gesamten Union schaffen und dazu beitragen, unfairen Wettbewerb und die Ausbeutung von Drittstaatsangehörigen zu verringern.

Auf der anderen Seite verweisen die **österreichischen Partner** auf ihre Analyse des Vorschlags in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip und ergänzen, dass sie diese Maßnahmen für ungeeignet halten; außerdem gingen sie über das hinaus, was zur Verwirklichung der beabsichtigten Ziele erforderlich sei.

4.3.2 Minimale Eingriffsstärke und minimaler Geltungsbereich

Das **baskische Parlament** merkt an, dass der Vorschlag nur eine geringfügige Harmonisierung erforderlich mache und dass er - als Richtlinie - eine gewisse Flexibilität bei der Übernahme und

32

KOM(2007) 249 endg.

Umsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten biete. Die **baskische Regionalregierung** teilt diese Ansicht und verweist dazu wiederum auf den vorletzten Absatz von Artikel 63 EGV.

Die **österreichischen Partner** sind anscheinend mit der Wahl einer Richtlinie als Rechtsinstrument einverstanden (da sie den Mitgliedstaaten eine gewisse Freiheit bei der Wahl der Art und Weise ihrer Umsetzung lässt). Andererseits sind sie der Meinung, dass die in Erwägung gezogenen Maßnahmen den Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten zu stark einschränken.

4.3.3 Kosten der Umsetzung des Vorschlags

Die **baskische Regierung** stellt fest, dass in dem Vorschlag nicht auf die Kosten für seine Umsetzung eingegangen wird, die von den einzelstaatlichen Regierungen, den Gebietskörperschaften, den Wirtschaftsakteuren und den Bürgern zu tragen wären. Die **österreichischen Partner** hingegen verweisen auf die Folgenabschätzung, in der ihrer Ansicht nach Informationen über die finanziellen und administrativen Belastungen durch die Umsetzung des Vorschlags vorgelegt würden.

4.3.4 Stichhaltigkeit der Argumente

Das **baskische Parlament** hält die Argumente der Kommission zugunsten der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch den Vorschlag für stichhaltig. Die **baskische Regionalregierung** stellt hingegen fest, dass eine ex-post-Bewertung der finanziellen Folgen des Vorschlags nötig sei, bevor die Argumente bewertet werden könnten. Die **österreichischen Partner** schließlich lehnen die Argumente der Kommission als nicht stichhaltig ab.

4.4 Ausarbeitung der Mitteilung (Konsultation und Folgenanalyse)

Alle Partner nehmen die Folgenabschätzung und Konsultationen im Vorfeld der Annahme des Vorschlags zur Kenntnis. Sie bedauern allerdings, dass weder in der Folgenabschätzung noch in der Konsultation Aspekte berücksichtigt würden, die für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften von Belang seien. Einige Partner wiesen auch darauf hin, dass die Kommission keine separate Subsidiaritätsbewertung vorgenommen habe, in der die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften berücksichtigt worden wären.