

Klaus

## Die neue Hoch- qualifiziertenrichtlinie

Rechtliche und praktische Einordnung  
für die Migration von qualifizierten  
Beschäftigten in die EU



**Nomos**

NOMOSPRAXIS

Sebastian Klaus

# Die neue Hoch- qualifiziertenrichtlinie

Rechtliche und praktische Einordnung  
für die Migration von qualifizierten  
Beschäftigten in die EU



Nomos

**Zitervorschlag:** Klaus Neue HochqualifiziertenRL

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7263-6

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

## Vorwort

Fast fünfeinhalb Jahre sind vergangen, bis der Kommissionsvorschlag zur Revision der Hochqualifizierten-RL, die die Voraussetzungen und Wirkungen der Blauen Karte EU als besonderem Aufenthaltstitel der Arbeitsmigration regelt, letztlich in einen neuen Rechtsakt der EU für die Migration von hochqualifizierten Beschäftigten aus Drittstaaten gemündet ist. In dieser Zeit lagen insgesamt zwei Einigungsbemühen durch Trilog zwischen den im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen der EU und – man mag meinen: auch noch – eine Pandemie.

Die Langwierigkeit des Rechtssetzungsverfahrens zeigt, dass selbst bei der Migration von hochqualifizierten Beschäftigten, also Drittstaatsangehörigen mit Hochschulabschluss oder vergleichbaren Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen (Art. 2 Nr. 7 iVm Nr. 9 der Richtlinie), die Mitgliedstaaten weiterhin sehr unterschiedliche Interessen und politische Standpunkte vertreten. Gleichwohl konnte sich ein politischer Kompromiss erzielen lassen und dies bereits ausgehend vom Kommissionsvorschlag, wonach Drittstaatsangehörige mit internationalem Schutz iSd Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie in den Anwendungsbereich zukünftig einbezogen sind.

Dennoch enthält die Richtlinie weiterhin viele protektionistische Elemente, so etwa – abweichend vom Kommissionsvorschlag – die Möglichkeit einer zahlenmäßigen Beschränkung iSd Art. 79 Abs. 5 AEUV (vgl. Art. 6 der Richtlinie) und einen allgemeinen Vorbehalt zugunsten der Arbeitsmarktsituation in den einzelnen Mitgliedstaaten (s. Art. 7 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie). Ordnungspolitische Elemente sind auch an anderer Stelle, so etwa bei der langfristigen Mobilität („Weiterwanderung“) innerhalb der Mitgliedstaaten, verstärkt worden, indem ohne Prüfung durch den zweiten Mitgliedstaat noch nicht sofort eine Arbeitstätigkeit mit der Blauen Karte EU des ersten Mitgliedstaates aufgenommen werden darf (vgl. Art. 21 Abs. 3 der Richtlinie); auch ein Wechsel des Arbeitsplatzes bzw. des Arbeitgebers kann weiterhin, allerdings für einen verkürzten Zeitraum, Kontrollmechanismen unterliegen (vgl. Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie).

Positiv zu sehen sind die differenzierten Gehaltsgrenzen nach Art. 5 Abs. 3 bis 5 der Richtlinie, die den Mitgliedstaaten insbesondere erlauben, für Berufseinsteiger eine verringerte Mindest Gehaltsgrenze vorzusehen. Ebenso ist die Verkürzung der Mindestlaufzeit des erforderlichen inländischen Arbeitsverhältnisses auf sechs Monate (anstatt zwölf Monaten) zu befürworten (vgl. Art. 5 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie); Gleiches gilt für die Ermöglichung der vereinfachten Weiterwanderung des Inhabers der Blauen Karte EU nach zwölf Monaten anstelle von 18 Monaten (vgl. 21 Abs. 1 der Richtlinie). Die zwingende Gleichstellung von praktischen Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen bei Berufen aus dem Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie („IKT“, englisch abgekürzt als „ICT“) ohne formalen Hochschulabschluss unter den Voraussetzungen des Art. 2 Nr. 9 Buchst. a der Richtlinie kommt einem mit Blick auf § 19c Abs. 2 AufenthG iVm § 6 BeschV zumindest teilweise vertraut vor. Ob die einzelnen Mitgliedstaaten darüber hinaus weitere Berufe außerhalb

## Vorwort

---

der IKT-Berufe durch nationale Bestimmungen erfassen (s. Art. 2 Nr. 9 Buchst. b der Richtlinie), ist eher fraglich. Dies sollte jedoch erfolgen.

Insgesamt gilt jedenfalls, dass dadurch und durch den Verzicht auf eine Exklusivität gegenüber nationalen Parallelenregimen für eine hochqualifizierte Beschäftigung, wie noch im Kommissionsvorschlag vorgesehen, der jeweilige nationale Rahmen für die Arbeitsmigration von Fachkräften mindestens komplex bleibt und vermutlich noch komplexer werden wird.

Mit dem vorliegenden Buch soll eine erste Einordnung der neuen Richtlinie gegeben und der Umsetzungsbedarf in Deutschland skizziert werden. Dem Team des NOMOS-Verlages danke ich herzlich für die kurzfristige Veröffentlichung und die stetige Unterstützung bei dem Veröffentlichungsprojekt. Denn für die 20. Wahlperiode wird die Umsetzung der Richtlinie 2021/1883/EU – unabhängig von weiteren Änderungen aufgrund der nationalen Neuausrichtung der Migrationspolitik – einen wesentlichen Schwerpunkt der Migrationsgesetzgebung in Deutschland bilden (müssen).

Die Darstellungen haben den Sach- und Rechtsstand vom 31.10.2021.

Verwendet wird im Folgenden das generische Maskulinum; angesprochen sind damit gleichwohl Männer, Frauen und Personen mit nichtbinärer geschlechtlicher Identität und Personen, die sich keinem Geschlecht als zugehörig betrachten.

Darmstadt, im November 2021

*Dr. Sebastian Klaus*

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
<b>A. Einleitung .....</b>	<b>15</b>
I. Die Hochqualifizierten-RL als Teil der unionalen Einwanderungspolitik .....	18
II. Die wesentlichen (rechts-)politischen Entwicklungsschritte der Hochqualifizierten-RL 2009 .....	18
III. Umsetzungsfrist und -situation in den einzelnen Mitgliedstaaten .....	19
IV. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zur Hochqualifizierten- RL 2009 .....	20
V. Gang der Darstellung .....	20
<b>B. Einordnung der Hochqualifizierten-RL 2021 in den     einwanderungspolitischen Gesamtkontext auf EU-Ebene .....</b>	<b>22</b>
I. New Pact on Migration and Asylum .....	22
1. Offensive der EU im sog. War for Talents .....	23
2. Vorhergehende Feststellungen der OECD .....	24
II. Zahlen und Fakten .....	25
III. Konzeption des Vorschlags der Kommission aus dem Jahr 2016 .....	27
1. Denkbare Szenarien und Grundentscheidung der Kommission .....	28
2. Eckpunkte des Vorschlags der Kommission und ihre vorgesehene Umsetzung .....	29
3. Exkurs: Migration von Hochqualifizierten während der COVID-19-Pandemie .....	30
<b>C. Rechtssetzungsverfahren der Hochqualifizierten-RL 2021 im Detail .....</b>	<b>32</b>
I. Das Rechtssetzungsverfahren im Allgemeinen .....	32
1. Stellungnahmen der Ausschüsse .....	32
2. Positionen der nationalen Parlamente .....	35
3. Abschluss des Rechtssetzungsverfahrens in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 .....	35
II. Struktur der Hochqualifizierten-RL 2021 .....	36
1. Struktur nach dem Kommissionsvorschlag; Vergleich mit der Hochqualifizierten-RL 2009 .....	36
2. Änderungen infolge des Trilogs und finale Struktur der Hochqualifizierten-RL 2021 .....	37
3. Allgemeiner Anwendungsbereich .....	37
a) Territorialer Anwendungsbereich .....	38
b) Regelungen zur Einreise und zum Aufenthalt in erstem Mitgliedstaat und weiteren Mitgliedstaaten .....	38

c)	Begrifflichkeiten: „Eine umfassende Qualifikationen voraussetzende Beschäftigung“ vs. hochqualifizierte Beschäftigung .....	39
d)	Verhältnis der Rahmenbedingungen nach der Hochqualifizierten-RL im Verhältnis zu rein nationalen Regelungen .....	39
aa)	Keine Exklusivität der Hochqualifizierten-RL 2021 gegenüber rein nationalen Regelungen .....	40
bb)	Ausgeschlossene Personengruppen nach Art. 3 Abs. 2 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	41
cc)	Zeitliche Dimension des geplanten Aufenthalts im ersten Mitgliedstaat .....	44
dd)	Arten der erfassten Beschäftigung .....	45
e)	Erfassung von Fällen des Familiennachzugs .....	47
aa)	Familiennachzug nach Art. 17 bei der Zuwanderung in einen (ersten) Mitgliedstaat .....	48
bb)	Familiennachzug nach Art. 22 bei Ausübung der langfristigen Mobilität des Inhabers einer Blauen Karte EU (im zweiten Mitgliedstaat) .....	52
III.	Die konkreten Umsetzungsvorschläge der einzelnen Eckpunkte für die Migration von Hochqualifizierten .....	54
1.	Änderung der Zulassungsbedingungen .....	55
a)	Finaler Text von Art. 5 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	55
b)	Wesentliche Änderungen infolge des Trilogs .....	56
aa)	Mindestgehaltsgrenzen .....	57
aaa)	Allgemeine Mindestgehaltsgrenze .....	57
bbb)	Modifizierte Mindestgehaltsgrenze für Mangelberufe .....	58
ccc)	Modifizierte Mindestgehaltsgrenze für Berufseinsteiger .....	58
bb)	Erleichterung der Verifizierung von Nachweisen über den höheren beruflichen Bildungsabschluss .....	60
c)	Beibehaltene Inhalte des Kommissionsvorschlags .....	61
aa)	Verkürzung der Mindestdauer der Arbeitstätigkeit .....	61
bb)	Anwendbarkeit auf Arbeitstätigkeiten mit ausländischem Vertragsarbeitgeber .....	61
cc)	Ablehnung aufgrund der Bedrohung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit .....	64
2.	Blick in die Ablehnungsgründe und Voraussetzungen des Entzugs oder der Nichtverlängerung der Blauen Karte EU .....	66
a)	Finaler Text von Art. 7 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	67
b)	Wesentliche Änderungen infolge des Trilogs .....	68
aa)	Arbeitgeberbezogene Ablehnungsgründe .....	68
bb)	Störungen des Arbeitsmarkts .....	70
cc)	Beibehaltene Inhalte des Kommissionsvorschlags .....	71

---

3.	Entzug oder Nichtverlängerung der Blauen Karte EU .....	72
a)	Finaler Text von Art. 8 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	72
b)	Wesentliche Änderungen infolge des Trilogs .....	73
aa)	Auswirkungen von Arbeitslosigkeit .....	74
bb)	Erweiterung der fakultativen Gründe für einen Entzug oder für die Nichtverlängerung der Blauen Karte EU .....	75
cc)	Auswirkungen von Erkrankungen, Arbeitsunfähigkeit und Elternzeit .....	77
c)	Beibehaltene Inhalte des Kommissionsvorschlags .....	79
aa)	Verletzung von Verfahrensvorgaben nach Art. 15 Abs. 2 Buchst. a, Abs. 3 oder Abs. 4 Hochqualifizierten- RL 2021 .....	79
bb)	Einordnung dieser Pflichten in den Gesamtzusammenhang des Arbeitsmarktzugangs nach der Hochqualifizierten-RL 2021 .....	80
cc)	Gebot der Fortführung einer hochqualifizierten Beschäftigung .....	82
dd)	Erweiterung des Zugangs zur Blauen Karte EU für eine breitere Gruppe beruflich qualifizierter Fachkräfte .....	83
aaa)	Echte Alternativität hinsichtlich des geforderten Bildungsabschlusses .....	84
bbb)	Drittstaatsangehörige mit Hochschulabschluss oder vergleichbarem Abschluss .....	84
ccc)	Drittstaatsangehörige mit „höheren beruflichen Fertigkeiten“ .....	87
(1)	Finaler Wortlaut von Art. 2 Nr. 9 unter Berücksichtigung von Art. 26 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	88
(2)	Änderungen infolge des Trilogs .....	88
(3)	Drittstaatsangehörige, die einen Beruf aus dem Anhang I ausüben wollen .....	89
(4)	Sonstige Drittstaatsangehörige .....	90
4.	Verbesserung der Rechte im Zusammenhang mit der Blauen Karte EU, einschließlich der Mobilität innerhalb der EU .....	90
a)	Gleichbehandlung .....	91
aa)	Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen .....	92
bb)	Sozialrechtliche Bezüge .....	93
b)	Meistbegünstigungsklauseln .....	94
c)	Blaue Karte EU als befristeter Aufenthaltstitel .....	94
d)	Aufenthaltsverfestigung durch die Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter .....	95
aa)	Text des Art. 18 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	96
bb)	Änderungen infolge des Trilogs .....	97
cc)	Fortgeführte Inhalte des Kommissionsvorschlags .....	101



## Inhaltsverzeichnis

---

e) Mobilität innerhalb der EU .....	102
aa) Kurzfristige Mobilität .....	102
aaa) Text des Art. 20 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	102
bbb) Änderungen infolge des Trilogs .....	103
ccc) Fortgeführte Inhalte des Kommissionsvorschlags .....	104
bb) Langfristige Mobilität .....	106
aaa) Text des Art. 21 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	107
bbb) Änderungen infolge des Trilogs .....	110
ccc) Fortgeführte Inhalte des Kommissionsvorschlags .....	115
cc) Garantien und Sanktionen im Fall der Ausübung von Mobilität .....	115
aaa) Text des Art. 23 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	115
bbb) Änderungen infolge des Trilogs .....	117
ccc) Fortgeführte Inhalte des Kommissionsvorschlags .....	118
f) Nichtausweitung des Anwendungsbereichs über beruflich qualifizierte Fachkräfte hinaus .....	120
g) Unzulässigkeit einzelstaatlicher Regelungen für Drittstaatsangehörige, die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen .....	121
aa) Der Meistbegünstigungsgrundsatz .....	121
bb) Überwachungs- und Bewertungsauftrag an die Kommission .....	122
cc) Bewertung .....	122
h) Erweiterung des Zugangs zur Blauen Karte EU für beruflich qualifizierte Personen, die internationalen Schutz genießen .....	124
i) Ergänzung der legislativen um nichtlegislative Maßnahmen .....	125
<b>D. Identifizierung des Umsetzungsbedarfs der Hochqualifizierten-RL 2021 im AufenthG, der BeschV und der AufenthV .....</b>	<b>127</b>
I. Verhältnis der Regelungen zu anderen Regelungskomplexen .....	127
1. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zur ICT-RL .....	128
2. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zur REST-RL .....	130
3. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zu nationalen Regelungsregimen .....	132
a) Vergleich mit weiteren möglichen Aufenthaltstiteln für eine hochqualifizierte Beschäftigung .....	135
aa) Bereiche ohne europarechtlich gebotene Gleichstellung .....	135
bb) Betrachtung von § 18b Abs. 1 AufenthG unter dem Gesichtspunkt der Meistbegünstigung .....	136
cc) Betrachtung von § 19c Abs. 1 AufenthG unter dem Gesichtspunkt der Meistbegünstigung .....	139
dd) Betrachtung von § 19c Abs. 2 AufenthG iVm § 6 BeschV unter dem Gesichtspunkt der Meistbegünstigung .....	139
b) Zusammenfassung .....	145

---

II. Zulassungsbedingungen und Versagungsgründe .....	146
1. Bewertung der nationalen Erteilungsvoraussetzungen des AufenthG am Maßstab der europarechtlichen Zulassungsbedingungen .....	146
a) Allgemeine Zulassungsbedingungen nach Art. 5 Abs. 1 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	146
b) Gehaltsbezogene Zulassungsbedingungen nach Art. 5 Abs. 3 bis 5 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	151
aa) Berechnung der Gehaltsgrenzen .....	152
bb) Sonstige Berufe .....	153
cc) Mangelberufe .....	154
dd) Angepasste Gehaltsgrenzen für Berufseinsteiger .....	154
c) Modifizierte Zulassungsbedingungen für bereits in den Mitgliedstaaten befindliche hochqualifizierte Beschäftigte .....	155
d) Adressinformationen .....	156
2. Bewertung der nationalen Ablehnungsgründe des AufenthG am Maßstab der europarechtlichen Versagungsgründe .....	157
a) Obligatorische Versagungsgründe .....	157
b) Fakultative Versagungsgründe .....	158
III. Bewertung der nationalen Regelungen des AufenthG am Maßstab der europarechtlichen Entzugs- und Nichtverlängerungsgründe .....	160
1. Obligatorische Entzugs- und Nichtverlängerungsgründe .....	160
a) Nutzung von in betrügerischer Weise erworbenen, gefälschten oder manipulierten Dokumenten .....	161
b) Nichterfüllung von Qualifikationsanforderungen; Nichtvorliegen von Berufsausübungserlaubnis .....	161
c) Entfallen eines Arbeitsverhältnisses .....	162
d) Nichterreichen von Gehaltsgrenzen .....	162
e) Zwingende Einschränkungen durch Art. 8 Abs. 5 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	163
f) Auswirkungen von Auslandsaufenthalten .....	164
g) Fakultative Einschränkungen durch Art. 8 Abs. 4 Hochqualifizierten-RL 2021 .....	165
2. Fakultative Entzugs- und Nichtverlängerungsgründe .....	166
a) Ordre-Public-Vorbehalt .....	167
b) Fehlende Lebensunterhaltssicherung .....	167
c) Ungültigkeit des Reisedokuments .....	168
d) Aufenthalt zu anderem Zweck .....	169
e) Verstöße gegen arbeitgeberseitige Pflichten .....	169
f) Arbeitnehmerseitige Verstöße gegen Mobilitätsregelungen .....	171
g) Arbeitnehmerseitige Verstöße bei Arbeitgeber- und Arbeitsplatzwechseln .....	171

Inhaltsverzeichnis

---

IV. Bewertung der nationalen Regelungen zu den Verfestigungsmöglichkeiten des Aufenthalts anhand der Vorgaben der Hochqualifizierten-RL 2021 .....	174
1. Modifikation der Aufenthaltsverfestigung durch die Hochqualifizierten-RL 2021 .....	176
2. Unterbrechungen des rechtmäßigen Aufenthalts .....	178
3. Erlöschen der Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter .....	178
4. Abrundung der Rechtsposition .....	178
V. Bewertung der nationalen Regelungen zur Binnenmobilität innerhalb der EU anhand der Vorgaben der Hochqualifizierten-RL 2021 .....	180
1. Kurzfristige Mobilität .....	181
2. Langfristige Mobilität .....	185
a) Verfahrensrechtliche Regelungen .....	185
aa) Möglichkeiten der visumsfreien Weiterwanderung .....	185
bb) Besondere Erlaubnisfiktion für Arbeitsaufnahme .....	186
cc) Antragstellung vom ersten Mitgliedstaat aus .....	186
dd) Einschränkung von Verlustatbeständen .....	187
ee) Besonderheiten für Drittstaatsangehörige mit internationaler Schutzberechtigung .....	189
b) Obligatorische und fakultative Zulassungsbedingungen .....	191
c) Obligatorische und fakultative Versagungsgründe .....	194
d) Fälle der Kettenweiterwanderung .....	195
e) Sanktionsmöglichkeiten gegen den Arbeitgeber .....	195
VI. Bewertung der nationalen Regelungen zum Familiennachzug anhand der Vorgaben der Hochqualifizierten-RL 2021 .....	196
1. Familiennachzug bei Migration in den ersten Mitgliedstaat .....	196
a) Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels des Familienangehörigen und Ausübung einer Erwerbstätigkeit ....	197
b) Wahlmöglichkeit von freizügigkeitsberechtigten Familienangehörigen .....	197
c) Anforderungen an den aufenthaltsrechtlichen Status des Stambberechtigten .....	199
d) Integrationsvoraussetzungen und -maßnahmen .....	200
e) Kumulierung von Aufenthaltszeiten .....	200
f) Allgemeine verfahrensrechtliche Regelungen für Familienangehörige .....	201
g) Sonstige Gleichstellungen mit dem (früheren) Inhaber einer Blauen Karte EU .....	202
2. Familiennachzug bei Nutzung von langfristiger Mobilität durch den Inhaber einer Blauen Karte EU .....	202
a) Möglichkeiten der visumsfreien Weiterwanderung .....	203
b) Erteilungsvoraussetzungen des Aufenthaltstitels in dem zweiten Mitgliedstaat .....	204

---

c) Modifikation der verfahrensrechtlichen Regelungen bei Weiterwanderung in den zweiten Mitgliedstaat .....	204
3. Familiennachzug im Zusammenhang mit der Arbeitsmigration von international Schutzberechtigten .....	205
4. Familiennachzug zum langfristigen Aufenthaltsberechtigten und früheren Inhaber einer Blauen Karte EU .....	205
VII. Bewertung der allgemeinen verfahrensrechtlichen Regelungen des AufenthG .....	207
1. Strikter Rechtsanspruch auf Erteilung von Blauer Karte EU .....	207
2. Antragsteller für die Blaue Karte EU .....	208
3. Bestandsschutz in Verlängerungsverfahren .....	209
4. Anerkennungsverfahren für Arbeitgeber .....	210
5. Sonstige Formalia, insbesondere Nomenklatur .....	211
E. Konkrete Änderungsvorschläge zur Umsetzung der Hochqualifizierten- RL 2021 .....	214
I. Änderungen im AufenthG .....	214
II. Änderungen in der BeschV .....	246
III. Änderungen in der AufenthV .....	248
IV. Änderung im FreizügG/EU .....	253
F. Fazit und Ausblick .....	255
Stichwortverzeichnis .....	259

## A. Einleitung

*„Wir müssen alles tun, um die legale Zuwanderung nach Europa zu verbessern und vor allem die Ankunft qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erleichtern, die zur Entwicklung unseres Kontinents beitragen. Ein attraktiveres und praktikableres System bietet einen echten Mehrwert für die bestehenden nationalen Systeme. In Zukunft wollen wir noch weiter gehen, damit auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit mittleren und gering bezahlten Tätigkeiten einen ebenso positiven Beitrag zu unserer Gesellschaft leisten können wie die Inhaberinnen und Inhaber der Blue Card jetzt.“*

(Javier Moreno Sánchez, Berichterstatter im Europäischen Parlament)<sup>1</sup>

Seit mehr als einer Dekade, genau genommen seit dem 19.6.2009, existiert mit der Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25.5.2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung<sup>2</sup> ein **harmonisierender Rechtsrahmen** für eben jene Beschäftigung. Besser bekannt ist die Richtlinie unter der deutschsprachigen Bezeichnung „Hochqualifiziertenrichtlinie“ (im Weiteren: Hochqualifizierten-RL 2009) oder „Blue-Card-Richtlinie“.<sup>3</sup>

Innerhalb des sektoralen Ansatzes der europäischen Migrationspolitik hat sie zumindest – aus dogmatischer Sicht – eine zentrale Stellung für die Migration von qualifizierten Beschäftigten,<sup>4</sup> gleichwohl hat sie in der Praxis bisher **keine gewichtige Anziehungskraft** auf Drittstaatsangehörige zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung innerhalb der EU entfalten können.

Als namensgebend sind die Begriffsdefinitionen nach Art. 2 Buchst. c Hochqualifizierten-RL 2009 bzw. Art. 2 Nr. 3 der neuen Hochqualifiziertenrichtlinie vom 20.10.2021 (im Weiteren: Hochqualifizierten-RL 2021)<sup>5</sup> zu verstehen.

Seit Art. 2 Buchst. c Hochqualifizierten-RL 2009<sup>6</sup> ist die Blaue Karte EU eine ausdrücklich zu nutzende Bezeichnung<sup>7</sup> für denjenigen Aufenthaltstitel, der seinem Inhaber den Aufenthalt in diesem Mitgliedstaat und dort die Ausübung einer Erwerbstät-

1 Zitat nach Pressemitteilung des Parlaments vom 15.9.2021 im Anschluss an die Abstimmung nach der 1. Lesung, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210910IPR111915/blau-karte-e-neue-regeln-fur-hochqualifizierte-einwanderer-in-die-eu>.

2 ABl. EU v. 18.6.2009 Nr. L 155, 17; zum Inkrafttreten, s. Art. 24 der Hochqualifizierten-RL 2009.

3 Mit einem guten Überblick über die (erste) Hochqualifizierten-RL etwa Kuczynski/Solka ZAR 2009, 219 ff.; zur ersten Umsetzung in Deutschland Bünte/Knödler NZA 2012, 1255 ff.; die Vorgeschichte der Hochqualifizierten-RL 2009 wird von Asensio (in: ZAR 2010, 175 f.) dargestellt.

4 Anders Groß ZAR 2016, 262 (268), der von einem „kleinen Segment“ aus der europäischen Migrationspolitik spricht; zur Europäisierung der Migrationspolitik, s. etwa Hornung/Conradt ZAR 2020, 171 (173 f.), Langenfeld/Kolb EuZW 2016, 527 ff.; Basse/Burbaum/Richard ZAR 2011, 361 (363); Hecker ZAR 2011, 46 ff.

5 Der vollständige amtliche Titel lautet „Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.10.2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates“ (ABl. EU vom 28.10.2021 Nr. L 382, 1). Zur Orientierung enthält der Anhang II der Hochqualifizierten-RL 2021 eine Entsprechungstabelle zu den Regelungen aus der Hochqualifizierten-RL 2009.

6 Inhaltlich dazu Art. 2 Nr. 3 Hochqualifizierten-RL 2021.

7 S. dazu Art. 9 Abs. 3 Hochqualifizierten-RL 2021 bzw. zuvor Art. 7 Abs. 3 Hochqualifizierten-RL 2009.

## A. Einleitung

---

tigkeit iSd Richtlinie erlaubt wie auch die Aus- und Wiedereinreise in den jeweiligen Mitgliedstaat.<sup>8</sup>

- 5 Die Blaue Karte EU ist damit schon kraft Definition kein „EU-weiter“ Aufenthaltstitel, sondern entfaltet ihre **Regelungswirkung nur in dem jeweiligen Mitgliedstaat**, in dem sie erteilt worden ist.<sup>9</sup> Deshalb ist das Präfix „EU“ als Hinweis auf den europarechtlichen Regelungsrahmen zu verstehen, der wiederum mit dem Mobilitätskonzept der Richtlinie eine eingeschränkte grenzüberschreitende Dimension innerhalb der Mitgliedstaaten hat.
- 6 Die inhaltlichen Voraussetzungen und Versagungsgründe für die Erteilung eines etwaigen Visums zur Einreise, welches die Mitgliedstaaten in Ansehung von Art. 18 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 SDÜ als nationales Visum ausstellen müssten (dazu näher unter → Rn. 112 ff.), enthält die Hochqualifizierten-RL nicht. Während Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 Hochqualifizierten-RL 2009 zurückhaltend formulierte, dass die Mitgliedstaaten bei Erfüllung der Voraussetzungen und Nichtvorliegen von Versagungsgründen jede Erleichterung zur Erlangung der vorgeschriebenen Visa ermöglichen müssen, sind die Vorgaben der neuen Hochqualifizierten-RL 2021 formal strenger:
- 7 Liegen die Erteilungsvoraussetzungen vor und bestehen keine Gründe für eine Versagung der Blauen Karte EU, so **müssen entsprechende Visa erteilt** werden,<sup>10</sup> damit die bestehende Rechtsposition, dh der strikte Rechtsanspruch auf Erteilung einer Blauen Karte EU, nicht durch Nichterteilung eines Visums vereitelt wird. Zu diesem Ergebnis hätte man bereits nach der Hochqualifizierten-RL 2009 gelangen müssen, um eine Vereitelung des strikten Rechtsanspruchs auf die Erteilung der Blauen Karte EU nach Einreise zu verhindern.
- 8 Im Übrigen bleibt es dabei auch für die längerfristigen Aufenthaltstitel in Form der Blauen Karte EU: Sind die Zulassungsbedingungen erfüllt und besteht kein Ablehnungsgrund, muss die Blaue Karte EU erteilt werden; der Drittstaatsangehörige besitzt dann einen **strikten Rechtsanspruch** auf ihre Erteilung.<sup>11</sup>
- 9 Die Hochqualifizierten-RL ist, wie ihre amtliche Bezeichnung bereits zu erkennen gibt, ein **bereichsspezifischer Regelungsrahmen** des europäischen Sekundärrechts, der die Einwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen<sup>12</sup> erfasst.<sup>13</sup> Sie soll eine legale Einwanderung und dies zum Zweck der Aufnahme einer hochqualifizier-

---

8 Art. 7 Abs. 4 Buchst. a Hochqualifizierten-RL 2009 bzw. Art. 9 Abs. 7 Buchst. a Hochqualifizierten-RL 2021.

9 BeckOK MigR/Ewald/Werner AufenthG § 18b Rn. 20; die ordnungsgemäße Umsetzung von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2011/98/EU wird damit von Art. 2 Buchst. c Hochqualifizierten-RL 2009 bzw. Art. 2 Nr. 3 Hochqualifizierten-RL 2021 unterstellt.

10 Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Hochqualifizierten-RL 2021.

11 Art. 9 Abs. 1 Hochqualifizierten-RL 2021, ebenso bereits Art. 7 Abs. 1 Hochqualifizierten-RL 2009; zu Letzterer auch Hailbronner/Thym EU Immigration/Hailbronner/Herzog-Schmidt RL 2009/50/EG Art. 7 Rn. 2.

12 Zu diesem Begriff, s. Art. 2 Buchst. a Hochqualifizierten-RL 2009 bzw. Art. 2 Nr. 1 Hochqualifizierten-RL 2021.

13 Ausf. zu diesem sog. sektoralen Ansatz Herzog-Schmidt Zuwanderung Hochqualifizierter, 30 ff.; weiterhin etwa Calliess/Ruffert/Rossi, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 79 Rn. 17a; Hornung/Conradt ZAR 2020, 171 (173); Asensio ZAR 2010, 175 (176); Altmaier ZAR 2007, 301 (303 f.).

ten Beschäftigung ermöglichen, wobei die Hochqualifizierten-RL dabei zugleich dem sog. Single-Permit-Ansatz der Richtlinie 2011/98/EU<sup>14</sup> folgt.

Über ihren persönlichen Anwendungsbereich ist die Richtlinie **exkludierend gegenüber anderen zuwanderungswilligen Drittstaatsangehörigen** innerhalb der Gruppe von Arbeitsmigranten, aber auch gegenüber anderen Gruppen von Migranten, was sich neutral betrachtet als „spezialistischer Ansatz“ der EU-Migrationspolitik bezeichnen lässt.<sup>15</sup> Insofern erscheint die Prognose von *Javier Moreno Sánchez* – aus dem Einleitungszitat – deutlich zu positiv formuliert zu sein. Dass zukünftig auch Arbeitnehmer mit mittleren und gering bezahlten Tätigkeiten eine ebenso klare Zuwanderungsmöglichkeit durch sekundäres Unionsrecht erhalten, ist als politische Grundentscheidung der Union nicht abzusehen und vor allem kein Regelungsgegenstand der Hochqualifizierten-RL. Insbesondere für eine Vollharmonisierung, in deren Richtung eine solche Öffnung einen Schritt unternehmen würde, fehlte es an dem politischen (Integrations-)Willen.<sup>16</sup>

Ob das Europäische Parlament die anderen Rechtssetzungsakteure, insbesondere die einzelnen Mitgliedstaaten im Rat der EU, zu einem teilweisen Umdenken bewegen kann, erscheint daher fraglich. Der **Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres** hat im Juli 2021 einen umfassenden Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zu legaler Migration und Recht entworfen,<sup>17</sup> dessen finale Entwurfsfassung derzeit abgestimmt wird,<sup>18</sup> um eine Beschlussfassung des Parlaments herbeizuführen. Eine wesentliche Empfehlung (Nr. 2) soll sein, ein Zulassungssystem auch für gering- oder mittelqualifizierte Drittstaatsarbeitnehmer zu schaffen, um offene Stellen zu besetzen und den Ausgleich zwischen Arbeitskräfteangeboten und der Arbeitskräftenachfrage zu verbessern.<sup>19</sup>

Die Voraussetzungen und Ausschlussgründe sowie die speziellen Konzepte, wie insbesondere das zur Binnenmobilität innerhalb der EU, können zumindest auf sekundärrechtlicher Ebene nur im Anwendungsbereich der Hochqualifizierten-RL Geltung beanspruchen. Frei steht es jedoch den einzelnen Mitgliedstaaten mindestens einzelne Elemente des Regelungsrahmens in nationales Recht zu übernehmen. Eine **Angelei-**

14 Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (ABl. EU v. 23.12.2011 Nr. L 343, 1).

15 So von Hecker ZAR 2011, 46 (48) formuliert.

16 Conradt/Hornung ZAR 2020, 171 (173).

17 Dokumenten-Nr. 2020/2255 (INL), abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-695231\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-695231_DE.pdf).

18 Zu den insgesamt 246 Änderungsanträgen, siehe das auf den 10.9.2021 datierte Dokument, welches abrufbar ist unter: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-696523\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-696523_DE.pdf).

19 Insgesamt enthält der Bericht noch acht weitere Empfehlungen: Einführung eines EU-weiten Talentpools (Empfehlung Nr. 1), Einführung eines Zulassungssystems für Unternehmer und Selbstständige (Empfehlung Nr. 3), Schaffung von Rahmenbedingungen für Fachkräftepartnerschaften für drittstaatsangehörige Arbeitnehmer jeden Qualifikationsniveaus sowie für Studierende und Hochschulabsolventen (Empfehlung Nr. 4), Vereinfachung der Vorgaben aus der Richtlinie 2011/98/EU (Empfehlung Nr. 5), Einrichtung eines EU-weiten transnationalen Beratungsnetzwerks mit einer „Expertenbehörde“ für die Beratung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer in jedem Mitgliedstaat (Empfehlung Nr. 6), Zweckwechsellmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige mit zugelassenem Aufenthalt als Saisonarbeitnehmer (Empfehlung Nr. 7), Erweiterung des Anwendungsbereiches der Richtlinie 2009/52/EG auf Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat (Empfehlung Nr. 8) und Aufwertung des Rechtsstatus als langfristig Aufenthaltsberechtigter (Empfehlung Nr. 9).