



Die Regelung der Zuwanderung Hochqualifizierter

Am 1. Januar 2005 treten die Regelungen des neuen Zuwanderungsgesetzes in Kraft. Der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens wurde möglich, da in einem Gespräch zwischen dem Bundeskanzler und den Vorsitzenden der Unionsparteien am 25. Mai 2004 eine Einigung über die bis dahin strittigen Fragen zur Zuwanderung erzielt werden konnte. Daraufhin wurden die Beratungen im Vermittlungsausschuss zum Abschluss gebracht. Damit fand eine lange und komplexe Gesetzgebungsgeschichte, zu deren Höhepunkten der Verfassungsstreit um die Willensbildung im Bundesrat gehört hatte, ihren Abschluss.

Der Arbeitsmarktzugang von drittstaatsangehörigen Ausländern ist grundsätzlich von einer Aufenthaltserlaubnis und der vorherigen Zustimmung durch die Arbeitsverwaltung abhängig. Zum Verfahren der Erteilung von Aufenthaltstiteln bestimmt das Aufenthaltsgesetz im § 39, dass neben der Entscheidung der Ausländerbehörde über den aufenthaltsrechtlichen Teil eines Aufenthaltstitels die Entscheidung der Arbeitsverwaltung über die Zustimmung zum Zugang der Beschäftigung zu erfolgen hat. Diese beiden Entscheidungen werden künftig in einem einheitlichen Verwaltungsverfahren zu einem Aufenthaltstitel mit dem Recht zur Ausübung einer Beschäftigung verknüpft.

Trotz des aufrechterhaltenen Anwerbestopps sieht das neue Recht nunmehr eine Reihe von Möglichkeiten des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt vor. Die Arbeitsaufnahme wird vor allem in denjenigen Bereichen erleichtert, in denen die angestrebte Tätigkeit nach Auffassung des Gesetzgebers im Interesse der Bundesrepublik als Aufnahmeland liegt. Ein solches Interesse wird generell unterstellt, wenn für die entsprechende Aufgabe landesweit weder Deutsche noch bevorrechtigte ausländische Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Daneben wurden Sonderregelungen für drei Gruppen von Privilegierten getroffen. Bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für diesen Personenkreis wird künftig zwischen den sog. Hochqualifizierten, den Studienabsolventen und den Selbstständigen unterschieden:

- Für sog. Hochqualifizierte, zu denen insbesondere Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, Lehrpersonen in herausgehobener Funktion sowie Spezialisten und leitende Angestellte mit einem Mindestgehalt des Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung gezählt werden, wird der Anwerbestopp aufgehoben und ein Daueraufenthalt von Anfang an ermöglicht (§ 19). Angehörige dieses Personenkreises erhalten eine sofortige und unbefristete Niederlassungserlaubnis, wenn sich aus ihrer Beschäftigung keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben (§ 39 Abs. 2). Neben den Kindern von Asylberechtigten, Flüchtlingen oder jenen, die im Familienverbund einreisen, haben künftig auch die Kinder dieser Hochqualifizierten bis zum 18. Lebensjahr einen Anspruch darauf, nach Deutschland nachzuziehen.
- Ausländischen Studienabsolventen, die in Deutschland ein Examen bestanden haben, wird die Arbeitsaufnahme ermöglicht, wenn das Arbeitsamt dieser zustimmt. Die Arbeitsuche wird dadurch erleichtert, dass den Absolventen hierzu eine einjährige Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Ein Rechtsanspruch auf diese Erlaubnis besteht allerdings nicht (§ 16 Abs. 4).
- Selbstständigen wird die Zuwanderung ermöglicht, wenn (1) ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis besteht oder (2) die beabsichtigte Tätigkeit „positive Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung“ zu zeitigen verspricht und die Finanzierung des Vorhabens durch Eigenkapital oder durch eine Kreditzusage gesichert ist (§ 21 Abs. 1).

Das von der Wirtschaft gewünschte sog. Punktesystem wurde dagegen aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit aus dem ursprünglichen Gesetzentwurf gestrichen. Es hätte im Rahmen eines jährlich festzulegenden Kontingents einen flexiblen Zuzug von Fachkräften auch ohne den Nachweis eines konkreten Arbeitsplatzes ermöglicht.

Die ebenfalls am 1.1.2005 in Kraft tretende Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung regelt gem. der Ermächtigung des § 42 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz, dass bei bestimmten Beschäftigten zur Vereinfachung des Zulassungsverfahrens auf die vorherige Zustimmung durch die Arbeitsverwaltung verzichtet werden kann, weil von vornherein keine nachteiligen Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten der deutschen Arbeitsuchenden und der ihnen gleichgestellten ausländischen Arbeitsuchenden zu erwarten sind. Nach § 3 und 4 der Beschäftigungsverordnung wird bei der Besetzung von Schlüsselpositionen durch Hochqualifizierte sowie Spezialisten und leitende Angestellte im Interesse der leichteren Gewinnung dieser Personen auf eine Zustimmung der Arbeitsverwaltung im Einzelfall verzichtet. § 5 der Verordnung stellt das an Hochschulen und Forschungsreinrichtungen tätige wissenschaftliche Personal und Lehrpersonal ebenso arbeitsgenehmigungsfrei wie das Lehrpersonal an öffentlichen Schulen und privaten Ersatzschulen.

Es ist hervorgehoben worden, dass die in dem Zuwanderungsgesetz gefundenen Regelungen, die Deutschland zum Einwanderungsland erklären, von allen wesentlichen Gruppierungen getragen werden. Als positiv wurden insbesondere folgende Gesichtspunkte genannt:

- Durch die großzügigen Regelungen für Hochqualifizierte habe Deutschland im „Wettbewerb um die besten Köpfe“, die neue Ideen ins Land brächten, bessere Chancen als zuvor.
- Das neue Recht setze Zeichen für Liberalität, Weltoffenheit und Integrationsbereitschaft des Landes. Einwanderung diene der engeren Verbindung der Völker.
- Der aufgrund der demographischen Entwicklung schon in wenigen Jahren auftretende Arbeitskräftemangel könne durch die erleichterte Zuwanderung behoben werden.
- Die Zuwanderung werde durch das neue Gesetz wirksam gesteuert und begrenzt.
- Durch die Beseitigung von Zuzugsbeschränkungen werde der Forschungs- und Technologiestandort Deutschland attraktiver.

Kritische Stimmen weisen dagegen auf folgende Gesichtspunkte hin:

- Die Integrationsmöglichkeiten der deutschen Gesellschaft seien bereits heute überfordert. Insbesondere gelinge die Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt nur unzureichend. Von den Integrationserfolgen bei Vertriebenen und Flüchtlingen in der deutschen Nachkriegszeit könne nicht auf das Gelingen der Integration von Menschen aus völlig anderen Kulturkreisen geschlossen werden.
- Zuwanderer, die nicht zu dem zahlenmäßig eng begrenzten Kreis der Hochqualifizierten gehörten, würden in Deutschland auf absehbare Zeit nicht benötigt. Das Gesetz unterstelle einen dauerhaften Fachkräftemangel, den es weder jetzt gebe noch in den nächsten Jahren geben werde.
- Aufgrund des Familiennachzugs und humanitärer Verpflichtungen werde auch ohne die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes weiterhin permanent Zuzug in erheblichem Umfang stattfinden.
- Die ständige Zuwanderung habe zur Folge, dass das inländische Potenzial an Arbeitskräften nicht hinreichend aktiviert werde.
- Der Zuzug Hochqualifizierter lasse diese in ihren Heimatländern fehlen, was, da sie i.d.R. aus weitaus weniger entwickelten Regionen stammten, moralisch fragwürdig erscheine.

Quellen:

- Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) v. 30. Juni 2004, in: BGBl. 2004, T. I, Nr. 41, v. 5.8.2004, S. 1950.
- Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung - BeschV), BR-Drs. 727/04.

Verfasser: RD Dr. Dr. Gerhard Deter, Fachbereich VI - Arbeit und Sozialordnung,