

Wichtige Änderungen im Zuwanderungsrecht zügig und unbürokratisch umsetzen

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)486

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (BT-Drs. 17/8682) und zu den Änderungsanträgen der Koalitionsfraktionen (Ausschussdrucksache 17(4)471)

17. April 2012

Zusammenfassung

Ein wichtiger Baustein im Rahmen einer schlüssigen Gesamtstrategie zur Deckung kurzfristiger und perspektivischer Fachkräftebedarfe ist neben der besseren Qualifizierung und Erschließung inländischer Potenziale die Erleichterung qualifizierter Zuwanderung.

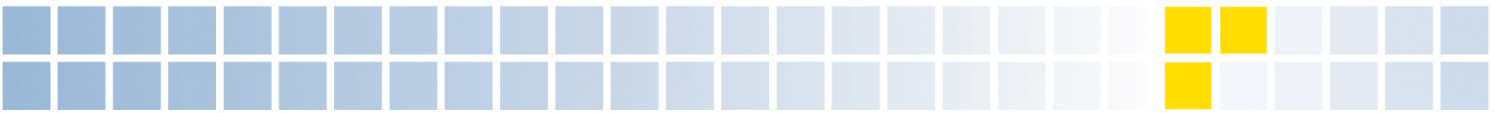
Die BDA begrüßt daher nachdrücklich den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (sog. Blue-Card) und die positiven weitergehenden Änderungen, auf die sich die Koalitionsfraktionen verständigt haben. Die für die neue "Blaue Karte EU" geplanten Gehaltsgrenzen können einen Beitrag dazu leisten, Deutschland im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe attraktiver zu machen, ebenso wie der uneingeschränkte Arbeitsmarktzugang für mitreisende Familienangehörige sowie die erleichterte Möglichkeit zum Erhalt der Niederlassungserlaubnis. Die Blaue Karte EU sollte allerdings wie in der europäischen Richtlinie vorgesehen, auch auf nicht-akademische Mangelberufe mit entsprechender Berufserfahrung ausgeweitet werden. Ein deutliches Willkommenssignal ist auch der neue Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche, der es Arbeitgebern und ausländischen Fachkräften erleichtert, Kontakte zu

knüpfen. Hier sollte allerdings die Suchzeit von 6 auf 12 Monate erhöht werden.

Ein wichtiger Schritt zur Beschleunigung der wenig zielführenden und bürokratischen Einzelfall-Vorrangprüfung ist die geplante Zustimmungsfiktion nach zwei Wochen. Gut ist auch die vorgesehene Möglichkeit einer Vorabprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit, die aber nicht gleich wieder eingeschränkt werden sollte. Dringend notwendig und längst überfällig sind die Regelungen für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen sowie einer inländischen Ausbildung. Gerade für die erste Gruppe wäre ein sofortiges Daueraufenthaltsrecht allerdings ein klareres Willkommenssignal gewesen. Bei den Ausbildungsabsolventen muss noch klargestellt werden, dass davon alle Ausbildungsformen umfasst werden.

Einen Rückfall hinter den Status quo für die Zuwanderung von Hochqualifizierten würde die vorgesehene Streichung der Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG bedeuten. Diese Niederlassungserlaubnis wird durch die Blaue Karte EU nicht entbehrlich, sondern bietet sogar ein stärkeres Willkommenssignal und richtet sich auch an hochqualifizierte Nicht-Akademiker.

Leider enthält der Gesetzentwurf noch keine Verbesserungen im Bereich des internatio-



nen Personalaustausches. Die BDA hat hierzu die Einführung einer sog. „Blanket Petition“ vorgeschlagen. Im Hinblick auf die demografiebedingt zunehmenden Fachkräftengpässe auch bei nicht-akademischen Berufen sollten außerdem so rasch wie möglich die rechtlichen Grundlagen für die Zuwanderung von Fachkräften in Mangelberufen unterhalb des akademischen Niveaus in der Beschäftigungsverordnung geschaffen werden.

Neben allen zu begrüßenden Verbesserungen im Zuwanderungsrecht, die nun zügig und unbürokratisch umgesetzt werden müssen, kommt es vor allem darauf an, den neuen Geist einer echten Willkommensanstelle der bisherigen Abschottungskultur in die für die Umsetzung zuständigen Behörden zu tragen.

Im Einzelnen

I. Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie (EU-Blue-Card)

Die BDA begrüßt nachdrücklich, dass im Gesetzentwurf die Gestaltungsspielräume der Richtlinie für eine erleichterte Zuwanderung von Hochqualifizierten genutzt werden sollen. Überhöhte Anforderungen für die Erteilung einer Blauen Karte EU, die über das von der Richtlinie vorgegebene Mindestmaß hinausgehen, wären gerade auch vor dem Hintergrund einer in allen EU-Mitgliedstaaten zu schaffenden Regelung der falsche Weg.

▪ Gehaltsgrenzen positiv zu bewerten

Zu Recht gehen die vorgeschlagenen Gehaltsgrenzen von 44.800 € bzw. rund 35.000 € für Mangelberufe nicht über das von der Richtlinie geforderte Mindestmaß hinaus. Die BDA hat seit langem gerade mit dem Hinweis auf die besonders wichtige Gruppe der Berufseinsteiger die viel zu hohe Gehaltsgrenze von bisher über 67.000 € für die bestehende Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG kritisiert und eine deutliche Absenkung gefordert.

Hingewiesen werden soll jedoch auf ein Redaktionsversehen in den Änderungsanträgen der Koalitionsfraktionen. Hiernach soll § 41a Abs. 2 BeschV ein weiterer Satz angefügt werden, wonach § 41a Abs. 1 Satz 4 entsprechend gelten soll. Gemeint ist jedoch eine Verweisung auf Absatz 1 **Satz 2**.

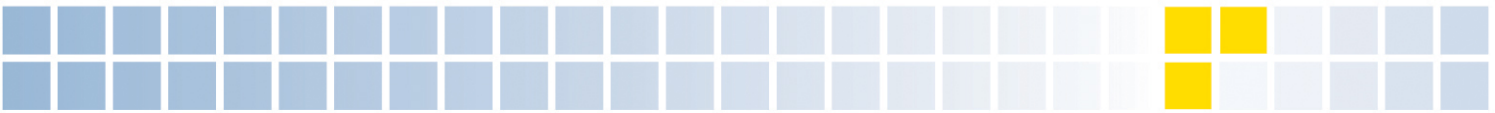
▪ Anwendungsbereich der Blauen-Karte EU auch auf nicht akademische Berufe erweitern

Die Hochqualifizierten-Richtlinie sieht vor, dass die Blaue Karte EU auch für Berufe erteilt werden kann, die nicht zwingend einen Hochschulabschluss voraussetzen. Fachkräftengpässe zeichnen sich schon jetzt auch bei nicht akademischen Berufen ab. Diese Fachkräftengpässe werden weiter zunehmen. Der Anwendungsbereich der Blauen Karte EU sollte daher wie auch vom Bundesrat gefordert, durch Schaffung einer entsprechenden Verordnung auf nicht akademische Mangelberufe erweitert werden. Bei einer Beschränkung auf Mangelberufe würden auch bei einer Beendigung der ersten Beschäftigung sehr gute Chancen für einen Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber bestehen und insoweit die von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung genannten Bedenken nicht zum Tragen kommen.

▪ Verzicht auf Vorrangprüfung und uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang für Familienangehörige richtig und wichtig

Dringend notwendig ist auch der Verzicht auf eine bürokratische Vorrangprüfung bei der Erteilung der Blauen Karte EU. Ein Signal, dass Hochqualifizierte aus aller Welt bei uns nur als Lückenbüsser erwünscht sind, wäre fatal gewesen.

Die Frage, inwieweit der mitreisende, oftmals selbst gut qualifizierte Partner (sog. Dual Career Couples) Zugang zum Arbeitsmarkt hat, kann großen Einfluss auf die jeweilige Zuwanderungsentscheidung haben. Insoweit ist es von großer Bedeutung, dass hier keine unnötigen Beschränkungen vorgenommen wurden.



- **Erleichterter Erhalt der Niederlassungserlaubnis wichtiges Signal**

Bei der Frage, ob sich eine gut qualifizierte Fachkraft für eine Zuwanderung nach Deutschland entscheidet, spielt eine wichtige Rolle, inwiefern eine Perspektive auf Daueraufenthalt besteht. Insofern ist die ursprünglich im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung zu bevorzugen, wonach bereits nach zweijähriger Beschäftigung die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an Inhaber der Blauen Karte EU ermöglicht werden sollte.

II. Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG erhalten

Die von der Regierungskoalition zu Recht beschlossene und daher im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Absenkung der Gehaltsgrenze für die sofortige Niederlassung für Hochqualifizierte nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG von derzeit immer noch über 67.000 € durchschnittlichem Bruttojahresgehalt auf 48.000 € sollte keinesfalls gestrichen werden. Blaue Karte EU und die Regelung in § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG sind nicht deckungsgleich, die Einführung der blauen Karte macht die bisherige Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nicht entbehrlich. Im Gegenteil: Zum einen ist mit dem besonderen Angebot, sofort ein Daueraufenthaltsrecht zu erhalten, ein sehr starkes Willkommenssignal verbunden, zum anderen setzt § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG keinen Hochschulabschluss wie die Blaue Karte EU voraus. Gerade weil zudem bisher - anders als von der Hochqualifizierten-Richtlinie ausdrücklich eröffnet - die Blaue Karte EU nur für Akademiker eingeführt werden soll, wäre eine Streichung von § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG nicht nur als Signal kontraproduktiv, sondern würde einen Rückfall hinter den Status quo für die Zuwanderung von Hochqualifizierten bedeuten. Dies kann nicht gewollt sein.

Gestrichen werden sollte hingegen – wie auch in den Änderungsanträgen der Koalitionsfraktionen vorgesehen - der im Gesetz-


entwurf der Bundesregierung vorgesehene automatische Erlöschenstatbestand für die Niederlassungserlaubnis wegen Sozialleistungsbezugs innerhalb der ersten drei Jahre. Dies hat auch der Bundesrat zu Recht gefordert, weil es gegenüber der heutigen Rechtslage eine Verschlechterung bedeuten, das Gegenteil von einem Willkommenssignal aussenden und angesichts der bei diesem Personenkreis völlig unbegründeten Bedenken einer Zuwanderung in die Sozialsysteme zudem unnötig sein würde.

III. Neuer Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche - Aufenthaltsdauer verlängern

Mit dem neuen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche wird ein wichtiger Schritt hin zu einer von der BDA immer geforderten Potenzialzuwanderung gemacht. Arbeitgebern wird so erleichtert, Fachkräfte aus dem Ausland persönlich kennenzulernen und anzuwerben. Dies ist gerade für KMU von besonderer Bedeutung. Flankiert werden sollte der neue Aufenthaltstitel durch eine administrative Unterstützung etwa durch die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV). Sinnvoll wäre die Schaffung eines Bewerberpools, in dem alle Inhaber des neuen Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche erfasst werden.

Die Aufenthaltsdauer von sechs Monaten erscheint sehr kurz. Die Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen sehen selbst für Hochschulabsolventen sogar eine Erhöhung der Suchzeit von bisher 12 auf zukünftig 18 Monate vor. Vor diesem Hintergrund muss die geplante Aufenthaltsdauer von sechs Monaten dringend nochmals überdacht und auf zwölf Monate erweitert, zumindest aber eine Verlängerungsmöglichkeit eingeführt werden.

Auch mit dieser wichtigen Verbesserung bliebe der neue Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche insgesamt aber leider doch deutlich hinter der von der BDA seit Jahren geforderten Potenzialzuwanderung mittels des Instrumentes eines kriteriengesteuerten Punktesystems zurück, mit dem ein viel deutlicheres Willkommenssignal, verbunden



mit einer wesentlich größeren Rechtssicherheit an die „besten Köpfe der Welt“ gesendet würde.

IV. Zustimmungsfiktion wichtig / Möglichkeit der Vorabprüfung durch die BA nicht einschränken

Die geplante Zustimmungsfiktion im Rahmen der einzelfallbezogenen Vorrangprüfung, mit der nach zwei Wochen ab Zustimmungsanfrage eine fehlende Zustimmung der BA fingiert wird, ist ein elementarer Baustein zur Beschleunigung des Arbeitsmarktzulassungsverfahrens. Auch der Nationale Normenkontrollrat hat festgestellt, dass die Vorrangprüfung den zeitintensivsten Arbeitsschritt im gesamten Visumverfahren darstellen kann und Verfahren ohne Vorrangprüfung bis zu drei Wochen schneller abgeschlossen werden können. Für alle die Zuwanderungstatbestände, bei denen die Vorrangprüfung nicht aufgrund des Vorliegens eines Mangelberufes ausgesetzt ist und daher durchgeführt werden muss, ist die Einführung einer Zustimmungsfiktion zur Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleunigung dringend erforderlich.

Hierzu beitragen wird auch die Möglichkeit, dass auf Initiative des Arbeitgebers zukünftig bereits frühzeitig noch vor Stellung des Visumsantrags oder vor der Übermittlung der Zustimmungsanfrage durch die Ausländerbehörde vorab die Zustimmung der BA eingeholt werden kann. Eine entsprechende Regelung hatte bereits der Nationale Normenkontrollrat empfohlen. Im Rahmen des internationalen Personalaustausches hat diese hier bereits praktizierte Möglichkeit spürbar zur Beschleunigung des Verfahrens beigetragen. Die einschränkende Formulierung im neuen § 14a Abs. 2 BeschV „*wenn das Verfahren dadurch beschleunigt wird*“, sollte gestrichen werden, da eine Prüfung der BA, ob diese Voraussetzung vorliegt, wiederum zu einer Verfahrensverlängerung führen kann. Darüber hinaus sollte der Arbeitgeber eine Kopie der Zustimmung der BA erhalten, um seinerseits das Verfahren bei den Ausländerbehörden bzw. Auslandsvertretungen beschleunigen zu können.

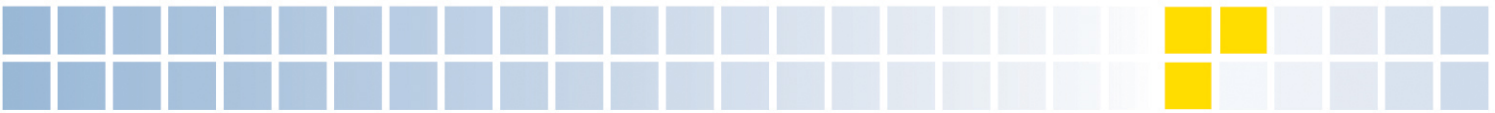
V. Regelungen für Studenten und Auszubildende

Die geplanten Regelungen für ausländische Studierende und Studienabsolventen sowie für Ausgebildete sind gute Maßnahmen, um diese wichtigen Gruppen für ein Leben und Arbeiten in Deutschland zu gewinnen.

Insbesondere dass ausländische Absolventen deutscher Hochschulen durch die Streichung der begrenzten Arbeitsmöglichkeiten während der Suchphase nach erfolgreich abgeschlossenem Studium zukünftig leichter auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß fassen können und zumindest eine zeitnahe Perspektive auf Daueraufenthalt bekommen sollen, sind längst überfällige Schritte, um mehr Menschen dieser wichtigen Gruppe dafür zu gewinnen, in Deutschland zu bleiben und zu arbeiten, statt wie bisher in andere Länder weiterzuwandern. Besser, weil ein ganz klares Willkommenssignal ohne Vorbehalt, wäre allerdings ein sofortiges Daueraufenthaltsrecht nach erfolgreicher Arbeitsplatzsuche.

▪ Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für alle Ausbildungsformen sicherstellen

Mit der Einführung eines Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche auch für Absolventen einer inländischen Ausbildung wird eine wichtige Lücke geschlossen und eine nicht begründbare Ungleichbehandlung beseitigt. Deshalb haben die Koalitionsfraktionen sich zu Recht darauf geeinigt, dass Ausländer nach Abschluss einer Berufsausbildung in Deutschland ein Jahr Zeit zur Suche nach einem angemessenen Arbeitsplatz erhalten und in dieser Zeit unbeschränkt arbeiten dürfen. Dies soll durch eine Ergänzung von § 16 AufenthG um Absätze 5a und 5b erfolgen. Die jetzt vorgesehene Regelung bedarf allerdings einer Klarstellung, dass davon alle Ausbildungsformen d.h. sowohl betriebliche Ausbildungen als auch andere Berufsausbildungen an sonstigen Bildungseinrichtungen erfasst werden. Aufenthaltstitel für eine betriebliche Ausbildung werden nicht auf der Grundlage von § 16 Abs. 5 AufenthG erteilt,



sondern auf der Grundlage von § 17 AufenthG. Insofern muss die Formulierung im geplanten § 16 Abs. 5b AufenthG dringend klarer gefasst werden. Die Folgeänderungen in der Aufenthaltsverordnung sind insoweit eindeutiger.

- **Flexible Auslegung des Begriffes „angemessen“ in § 16 Abs. 4 AufenthG sicherstellen**

Die letztendlich von ausländischen Hochschulabsolventen aufgenommene Beschäftigung muss nach der bestehenden Rechtslage dem Hochschulabschluss „angemessen“ sein. Der Bundesrat hat wie bereits die Hocharangige Konsensgruppe insoweit eine gesetzliche Klarstellung gefordert, um eine flexible Auslegung des Begriffes in der Praxis sicherzustellen.

Grundsätzlich hält die BDA die Forderung in § 16 Abs. 4 AufenthG, dass der Arbeitsplatz für ausländische Hochschulabsolventen dem Abschluss "angemessenen" sein muss, für bürokratisch und überflüssig. Lediglich in Einzelfällen wird der Arbeitsplatz einmal als unangemessen einzustufen sein. Daher wäre eine Streichung dieses unnötigen Tatbestandsmerkmals sinnvoll.

Zumindest sollte aber wie vom Bundesrat gefordert eine gesetzliche Klarstellung des Begriffes erfolgen, damit es zu keinen einschränkenden Auslegungen kommt. Es muss verhindert werden, dass ein Arbeitsplatz nicht mit einem ausländischen Hochschulabsolventen besetzt werden kann, weil sein Studienabschluss in praxisferner Weise als nicht einschlägig bewertet wird. Zwar entspricht der Vorschlag des Bundesrates, wie die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung richtigerweise festgestellt hat, fast wortgleich der Durchführungsanweisung der BA. Allerdings wird die BA zukünftig bei der Erteilung der Aufenthaltstitel an ausländische Absolventen deutscher Hochschulen wegen der geplanten Zustimmungsfreiheit nicht mehr eingebunden sein. Damit auch die Ausländerbehörden den Begriff der „Angemessenheit“ nicht zu eng auslegen, ist deshalb die vom Bundesrat vorgeschlagene gesetzliche Klarstellung notwendig. Nach § 16 Abs.

4 S. 1 sollte daher folgender Satz 2 eingefügt werden:

„Angemessen im Sinne des Satzes 1 ist die angestrebte Tätigkeit, wenn sie unabhängig von der Fachrichtung der Hochschulausbildung üblicherweise einen akademischen Abschluss voraussetzt und die mit der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnisse zumindest teilweise oder mittelbar benötigt werden.“

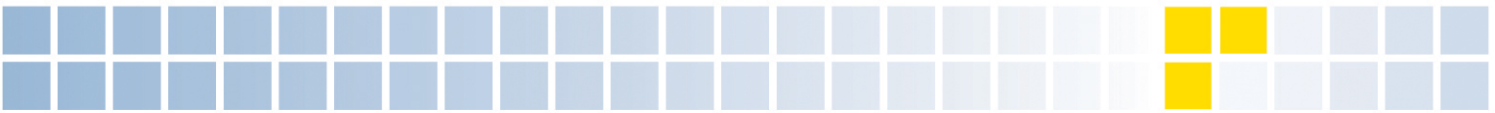
VI. Weiterer unmittelbarer Handlungsbedarf

- **Internationalen Personalaustausch durch Einführung einer „Blanket-Petition“ erleichtern**

Leider enthält der Gesetzentwurf der Bundesregierung keine Verbesserungen im Bereich des internationalen Personalaustausches. Die BDA wirbt seit langem für die Einführung einer „Blanket-Petition“. Hierbei soll im Wege einer allgemeingültigen Vorabzustimmung für alle im Rahmen des internationalen Personalaustauschs nach Deutschland entsandten Mitarbeiter eines Unternehmens oder Konzerns, die sonst notwendigen jeweiligen Individualzustimmungen ersetzt und so eine erhebliche Vereinfachung und Beschleunigung erreicht werden. Im Gegenzug muss das Unternehmen als „Bürge“ für seine Mitarbeiter eintreten, indem es sich verpflichtet, für den ausländischen Mitarbeiter notfalls die Kosten der Krankenkasse, des Lebensunterhaltes während der gesamten Aufenthaltszeit und im Falle der Rückführung die Rückführungskosten zu übernehmen. Auch die Hocharangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung hat die Einführung einer „Blanket-Petition“-Modells empfohlen (vgl. dort Abschlussbericht, S. 85 f.).

- **Rechtsgrundlage für Zuwanderung im Bereich der nicht akademischen Mangelberufe schaffen**

Das geltende Zuwanderungsrecht und auch die im Zuge dieses Gesetzgebungsverfahrens geplanten Änderungen sehen Zuwanderungserleichterungen und -möglichkeiten



fast ausschließlich für Akademiker vor. Auch die derzeit bereits praktizierte Aussetzung der Vorrangprüfung für Mangelberufe beschränkt sich auf akademische Berufsgruppen. Fachkräftengpässe sind jedoch bereits jetzt auch schon unterhalb dieses Qualifikationsniveaus erkennbar und werden in der Zukunft demografiebedingt weiter zunehmen. Schon heute sind zunehmende Anzeichen für zumindest regionale Engpässe für Fachkräfte in den Bereichen Metallherzeugung und -bearbeitung, Metallbau Mechatronik, Energie und Elektro zu verzeichnen. Eindeutiger Fachkräftemangel im Bereich Metallherzeugung und -bearbeitung und Metallbau besteht bereits in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg. Es ist daher dringend erforderlich, die Grundlagen für die Zuwanderung von Fachkräften in Mangelberufen unterhalb des akademischen Niveaus, d.h. ohne Hochschulabschluss, in der Beschäftigungsverordnung zu schaffen. Auch bei solchen Mangelberufen sollte, wie bei akademischen Mangelberufsgruppen schon jetzt praktiziert, auf eine Vorrangprüfung verzichtet werden. Die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage ist selbst dann erforderlich, wenn die Blaue Karte EU wie vom Bundesrat zu Recht gefordert auch auf nicht-akademische Mangelberufe ausgedehnt würde. Denn hier sind die Voraussetzungen bereits durch die Hochqualifizierten-Richtlinie auf Personen mit mindestens fünfjähriger Berufserfahrung beschränkt.

▪ ***Fachkräftemangel in der Pflegebranche auch durch Einsatz ausländischer Fachkräfte begegnen***

In der Pflege besteht schon heute ausweislich der BA Engpassanalyse ein flächendeckender Fachkräftemangel. Dieser kann und muss zumindest teilweise durch eine bessere Ausschöpfung der inländischen Potenziale reduziert werden. Insofern ist es nachdrücklich zu begrüßen, dass Wirtschaft, Gewerkschaften, Politik und öffentliche Verwaltung im Rahmen einer Ausbildungs- und Qualifizierungsinitiative in der Altenpflege gemeinsame Maßnahmen zur Sicherung der Fachkräftebasis ergreifen wollen. Ohne die zusätzlichen Potenziale von ausländischen Fachkräften wird es aber auch hier nicht ge-

hen. Die gezielte Anwerbung von Pflegefachkräften aus dem Ausland sollte etwa durch die Ausdehnung der Vermittlungsab-sprachen der BA erleichtert, zumindest aber in weiteren Pilotprojekten rechtzeitig erprobt werden.

Ansprechpartner:
BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt
T +49 30 2033-1400
arbeitsmarkt@arbeitgeber.de



Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betrieben ein, die 20 Mio. Arbeitnehmer beschäftigen und die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 52 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.