

Martin Strunden, Ministerialrat
Sächsisches Staatsministerium des Innern
Referatsleiter für Ausländerangelegenheiten und Staatsangehörigkeit

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU (BT Drs. 17/8682) sowie zu zwei darauf bezogenen Anträgen der Fraktionen der SPD (BT Drs. 17/9029) sowie der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT Drs. 17/3862)

A) Deckung des Fachkräftebedarfs verschlechtert sich

Die Gegenläufigkeit der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung verschlechtert für die kommenden Jahre das Angebot an Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt. Die anhaltend geringe Geburtenrate in Deutschland verringert nicht nur die Bevölkerung, sondern erzeugt auch einen Anstieg des Anteils der Älteren innerhalb der Bevölkerung. Das bedeutet, dass der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung überproportional sinkt gegenüber der Bevölkerungsabnahme. Daraus resultiert für die kommenden Jahre ein absehbarer branchenübergreifender Fachkräftemangel. Beispielsweise in Sachsen wird der Anteil der Erwerbspersonen bis zum Jahr 2020 auf ca. 76% vom Niveau im Jahr 2000 absinken. Wohingegen der Anteil der Bevölkerung insgesamt lediglich auf ca. 88% des Niveaus vom Jahr 2000 sinkt.¹ Aus dieser Entwicklung resultiert, dass im Freistaat Sachsen im Jahr 2014 die Zahl der Berufsaussteiger die Zahl der Berufseinsteiger übersteigen wird.² Die demografische Entwicklung im Freistaat Sachsen ist stellvertretend für alle ostdeutschen Bundesländer und prognostisch für die westdeutschen Länder. Auch dort wird zu einem entsprechend späteren Zeitpunkt durch Bevölkerungsrückgang die statistische Alterung der Bevölkerung weiter steigen und dadurch zu einer Situation führen, in der die durch Berufsausstieg frei gewordenen Arbeitsplätze nicht mehr aus den in die Erwerbstätigkeit einsteigenden Jahrgängen besetzt werden können. Beispielsweise beziffert die IHK Rhein Neckar die Fachkräfteunterdeckung für ihren Bezirk ab 2012 auf 19.000 Personen pro Jahr.³ Für Baden-Württemberg insgesamt wird der bereits bestehende Fachkräftemangel mit 230.000 angegeben.⁴

B) Qualifizierte Zuwanderung eine von vielen notwendigen Gegenmaßnahmen

Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung erfordern viele verschiedene Maßnahmen, um ein Angebot qualifizierter Fachkräfte entsprechend der positiven wirtschaftlichen Entwicklung zu garantieren. Dazu gehören die Frage des Rentenalters, die Betrachtung der Erwerbsneigung der Frauen, die gebotene Weiterbildung und Qualifizierung von Nichterwerbstätigen, die Höhe künftiger Lohnabschlüsse sowie attraktive Angebote der Unternehmen zur verbesserten Vereinbarkeit von Familie

¹ Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistisches Landesamt

Prognosewerte aus der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes bis 2020 - Variante 1-W1

² Berechnungen der Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Chemnitz

³ "Fachkräftemonitor 2025" der IHKs in Baden-Württemberg

⁴ ebenda

und Beruf. Selbstverständlich gehören dazu auch sozialpolitische Anreize zur Steigerung der Geburtenrate, wobei hier die diffusen Wirkmechanismen bei der Entstehung und Erfüllung von individuellen Kinderwünschen nicht untersucht werden können. Es steht aber fest, dass Effekte einer unterstellt wirksamen Sozialpolitik zur Steigerung der Geburtenrate erst nach zwei Jahrzehnten auf dem Arbeitsmarkt eintreten können.

Qualifizierte Zuwanderung ist neben den angerissenen gebotenen Maßnahmen eine weitere notwendige Strategie, um das Angebot an Fachkräften dem Bedarf entsprechend zu gestalten. Denn die Möglichkeiten zur Aktivierung des vorhandenen inländischen Arbeitskräftepotentials reichen nicht aus, um den künftigen Fachkräftebedarf zu decken.⁵

qualifizierte Zuwanderung schafft Arbeit

Gezielte Netto-Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften wird zudem positive Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt entfalten. Ökonomische Studien belegen, dass im Fall von qualifizierter Arbeitsmigration Löhne und Beschäftigung steigen.⁶ Auch hat die Evaluation der sogenannten „Green Card“ ergeben, dass durch jeden zugewanderten IT-Spezialisten 2,5 Arbeitsplätze in anderen Segmenten des Arbeitsmarktes entstanden sind.⁷

internationale Arbeitsmigration über die Grenzen der EU hinaus

Die notwendige Strategie zur Steigerung der qualifizierten Netto-Zuwanderung sollte mit Blick auf das tatsächliche Migrationsgeschehen auch Nicht-EU-Staaten einbeziehen, wozu Änderungen im Aufenthaltsgesetz notwendig sind. Denn trotz bestehender Freizügigkeit innerhalb der EU findet ein gewünschter oder erwarteter Ausgleich nur bedingt und verlangsamt statt. Trotz der wirtschaftlichen Situation in beispielsweise Spanien und der dortigen hohen Arbeitslosigkeitsrate unter Jugendlichen sind die Zuwanderungszahlen aus Spanien nach Deutschland bislang nicht relevant gestiegen.⁸ Migrationsmotive sind stets individuelle Entscheidungen, die nicht nur ökonomisch bestimmt werden, sondern stark von soziokulturellen Faktoren beeinflusst werden. Befragungen zeigen, dass beispielsweise für Jugendliche in Spanien der Familienzusammenhalt und die Sprache eine große Rolle für die Entscheidung über Verbleib oder Auswanderung spielen.⁹ Auch die neue Freizügigkeit mit Polen und Tschechien seit Mai 2011 hat keine relevanten Zuwanderungsströme in den Arbeitsmarkt erzeugt. Beispielsweise lag im Freistaat Sachsen die Zahl der zugewanderten Personen aus den beiden Ländern im zurückliegenden Jahr lediglich um ca. 1.500 Personen höher als im Vergleichszeitraum ein Jahr zuvor.¹⁰ Es ist davon auszugehen, dass das Potential der mobilen Hochqualifizierten aus diesen Ländern ab-

⁵ Abschlussbericht der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung, S.21 unter Verweis auf eine Publikation der Bundesagentur für Arbeit "Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland", Nürnberg 2011

⁶ Schöllhammer, Axel „Zugewinn durch Zuwanderung? Eine ökonomische Analyse der Arbeitsmigration im Freistaat Sachsen...“, Freiberg Research Papers 2011/1, S. 57; ISSN 1862-1120 mit Verweis auf: Bauer, T./Zimmermann, K. (1999). Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe. Bonn, Institut zur Zukunft der Arbeit

⁷ Bundesratsdrucksache 15/420, S.75;

⁸ Zahlen des statistischen Bundesamtes im Internetauftritt

⁹ Erfahrung der deutsch-spanischen Arbeitsvermittlung „Mobile Resources SL“, Thomas Humbach, E-Mail Adresse: humbach@mac.com

¹⁰ Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Chemnitz, Monatsberichte

geflossen ist in EU Staaten, die ihren Arbeitsmarkt früher geöffnet haben und von der Möglichkeit zur Übergangsregelung keinen Gebrauch gemacht haben. Zudem führt die demografische Entwicklung gerade in Polen und Tschechien zu ähnlichen Effekten auf den Arbeitsmarkt wie in Deutschland. In beiden Ländern werden politische Strategien gegen einen wachsenden Fachkräftemangel diskutiert und teilweise bereits Maßnahmen umgesetzt. In Tschechien werden beispielsweise mit EU Geldern "welcome center" in den Regionen aufgebaut, um zugewanderten Ausländern einen besseren Service seitens der Verwaltung zu bieten, aber auch um den gesuchten und zu gewinnenden Fachkräften und deren Familien den Einstieg in den Alltag (Wohnung, Schule, Kindergarten) zu erleichtern. Demgegenüber sind relevante Wanderungsüberschüsse für Deutschland aus asiatischen Ländern zu verzeichnen.¹¹

Wenn bestehende Wanderungstendenzen aus dem Nicht-EU-Raum effektiver und mit langfristiger Wirkung für die Fachkräftegewinnung genutzt werden sollen, dann sind Änderungen im Aufenthaltsgesetz erforderlich, um vor allem den dauerhaften Verbleib von qualifizierten Ausländern in Deutschland zu erleichtern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Rechtsvorschriften selbst keine Migrationsmotive wecken, dass aber umgekehrt die Rechtslage die durch andere Effekte entstandenen Migrationsmotive für Deutschland verhindern oder erschweren kann.

C) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 28. März 2012 (Ausschussdrucksache 17(4)471)

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung in der Fassung, die er durch den Änderungsantrag des Innenausschuss erhalten hat, ändert bestehende Aufenthaltstitel und ergänzt das Aufenthaltsrecht um neue Instrumente, mit denen die Zuwanderung und vor allem der langfristige Verbleib von qualifizierten Ausländern entscheidend erleichtert werden. Der Gesetzesentwurf hat umfassend Lösungsansätze der fachlichen und wissenschaftlichen Diskussion aufgegriffen. Die neue Rechtslage, wie sie der Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags schafft, wird langfristig und auch bei fortschreitender Entwicklung des Fachkräftebedarfs die wesentlichen Instrumente bieten, um die Gewinnung von Fachkräften auch mit den Mitteln des Ausländerrechts zu begleiten und zu unterstützen. Auch möglicherweise steigenden Anforderungen an Einwanderungs- und Anwerbepolitik kann dieser Gesetzentwurf gerecht werden.

1) Fokus auf "inländische Ausländer"

Der Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags nimmt die bereits in Deutschland lebenden Ausländer besonders in den Blick und schafft für diesen Personenkreis entscheidende rechtliche Erleichterung, um einen dauerhaften und unbefristeten Aufenthaltstitel zu erwerben. Diese Fokussierung ist migrationspolitisch sinnvoll, weil bei der adressierten Gruppe die Standortentscheidung für Deutschland bereits gefallen ist, und der Integrationsprozess über Arbeitsplatz oder Studium bereits begonnen hat. Der Entwurf folgt der Auffassung, dass Migrationsentscheidungen nicht durch neue Gesetze geweckt werden können, dass aber Migrationsentscheidungen durch Rechtslage unterdrückt oder sogar umgekehrt werden können.

¹¹ Migrationsbericht des BAMF 2010, S.20

2) Gesetz schafft "Blue Card Plus"

Der Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages geht über die Vorgaben der EU Hochqualifizierten-Richtlinie hinaus. Diese Übererfüllung entspricht der wirtschaftlichen Bedeutung Deutschlands innerhalb der EU. Daraus resultiert die Notwendigkeit, Deutschland als einen offenen und freundlichen Standort für Arbeitsmigration zu definieren. Eine Beschränkung auf den nationalen Arbeitsmarkt oder auch eine überzogene Privilegierung des EU-Arbeitsmarktes entspricht immer weniger den Bedürfnissen auch kleinerer und mittlerer Unternehmen. Gerade im Mittelstand wächst die Rekrutierung qualifizierter Fachkräfte vom internationalen Arbeitsmarkt. Die gefundenen rechtlichen Erleichterungen und Öffnungen sind gerade für diesen Wirtschaftsbereich von zentraler Bedeutung. Internationale Konzerne können schon heute im Rahmen von Inter Company Transfer und konzerninterne Entsendung weltweite Personalgewinnung betreiben und unterhalten dafür eigene Stäbe. KMU können in vielen Fällen nicht im gewünschten oder erforderlichen Maße Kompetenz für internationale Arbeitsmigration aufbauen und sind daher in besonderer Weise auf einfache und erleichternde Gesetze angewiesen.

3) Die geänderten und neuen Aufenthaltstitel im Einzelnen

a) Titel zur Arbeitssuche

Ausdrücklich zu begrüßen ist die Ausweitung von Aufenthaltstiteln zur Arbeitssuche, die unabhängig von einem bestehenden Arbeitsvertrag erteilt werden können, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist. Damit folgt der Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags den positiven Erfahrungen mit dem § 16 IV der geltenden Fassung des AufenthG.

aa) § 16 IV nF: Verlängerung des Suchzeitraums auf 18 Monate

Eine Verlängerung des Suchzeitraums auf 18 Monate ist aus der Sicht der praktischen Erfahrung sinnvoll und wird ausländischen Absolventen den Weg in den deutschen Arbeitsmarkt erleichtern. Eine Verlängerung der bestehenden Möglichkeit von 12 auf jetzt 18 Monate wird den Betroffenen zeitlichen Druck nehmen und berücksichtigt in stärkerem Maße, dass oftmals nach Abschluss des Studiums die für Bewerbungen erforderlichen Zeugnisse durch Prozesse der Hochschulverwaltung erst verzögert beim Absolventen vorliegen. Auch weitere persönliche Unterlagen, die wegen eines spezifischen Arbeitsangebotes aus dem jeweiligen Herkunftsland beschafft werden müssen, können Zeit in Anspruch nehmen, die so besser berücksichtigt wird. Angesichts des volkswirtschaftlichen Potentials der Gruppe der ausländischen Hochschulabsolventen ist Großzügigkeit bei der Frist zur Arbeitssuche gerechtfertigt. Demgegenüber sind Gefahren des Missbrauchs vor allem durch die zwingend erforderliche Sicherung des Lebensunterhalts wirksam eingedämmt.

bb) § 18c nF: Arbeitssuche für Akademiker

Eine grundsätzliche Möglichkeit zur Arbeitssuche für ausländische Akademiker in Deutschland ohne konkretes Arbeitsplatzangebot ist sehr zu begrüßen und wird viele bestehende Probleme bei der Arbeitsmigration nach Deutschland lösen. Sowohl für den deutschen Arbeitgeber als

auch für den ausländischen Arbeitssuchenden gestaltet sich der Findungsprozess unter geltender Rechtslage schwieriger als ohnehin durch Entfernung und kulturelle Differenzen gegeben. Derzeit findet Einwanderung zur Arbeitssuche auf Umwegen statt, die erhebliche Schwierigkeiten bedeuten. Bislang werden das Kennenlernen des Unternehmens in Deutschland und die notwendigen Gespräche über ein Touristenvisum abgewickelt, was von seinen Möglichkeiten und seiner Handhabung sperrig ist. Vor allem nach erfolgreichem Vertragsabschluss steht die bei geltender Rechtslage erforderliche Aus- und Wiedereinreise zum Zweckwechsel im Weg. Mit dem neuen Titel § 18c wird ein Weg eröffnet, um gewünschte qualifizierte Zuwanderung spürbar zu erleichtern, die bislang ohnehin, aber auf Umwegen und mit Beschwerlichkeiten für die Betroffenen stattgefunden hat.

Zudem ermöglicht der Titel zur Arbeitssuche qualifizierten Kräften den Verbleib in Deutschland und kann zur Standortsicherung durch den Erhalt gesuchter Qualifikationen beitragen. Beispielsweise können mit diesem Titel Fachkräfte auch nach Insolvenz eines Unternehmens am Standort zunächst verbleiben und stehen anderen Unternehmen in der Region oder in Deutschland zur Verfügung.

cc) § 17 III nF: Arbeitssuche für Auszubildende

Eine Ausweitung des Titels zur Arbeitssuche auch auf Auszubildende ist ausdrücklich zu begrüßen. Nach Einschätzung der Wirtschaftsverbände und Kammern wird sich die Entwicklung des steigenden Fachkräftebedarfs auch auf Sektoren unterhalb der akademischen Ausbildung des Arbeitsmarktes ausweiten. Aber auch in den künstlerischen und kreativen Ausbildungsberufen (Musical, Tanz, etc.) bringt der neue Titel neue Chancen, um hier Ausgebildete für Deutschland zu gewinnen.

b) System der verschiedenen Wege zur Niederlassungserlaubnis

Der Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages sieht mehrere nebeneinanderstehende Wege vor, über die ausländische Fachkräfte eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis mit Arbeitserlaubnis (Niederlassungserlaubnis) erwerben können. Der Gesetzentwurf weitet damit die Logik des bisherigen § 19 AufenthG gF aus. Das ist zu begrüßen. § 19 AufenthG gF bietet einem definierten und besonders gesuchtem Personenkreis eine sofortige Niederlassungserlaubnis. Damit bietet das Gesetz eine Analogie zur Strategie nachhaltiger Personalpolitik, die versucht, besonderen Talenten frühzeitig eine langfristige Perspektive aufzuzeigen. Erfahrungen zeigen, dass gerade junge, hochqualifizierte Zuwanderer die rechtliche Perspektive zum Daueraufenthalt suchen, um eine Entscheidung über weitere Karriereschritte oder Familienplanung in Deutschland treffen zu können. Konstruktionsfehler der sogenannten "Green Card" war, dass der gewollt privilegierte Personenkreis sich zum Daueraufenthaltstitel "durchhangeln" musste. Eine frühzeitige und rechtlich eindeutige Aufenthaltsperspektive ist auch ein wünschenswerter Ausgleich gegenüber anderen Standortnachteilen wie Sprache oder vorgeblichem oder gefühltem skeptischem Klima gegenüber Ausländern in Deutschland.

aa) Wegfall der Gehaltsgrenze in § 19 III gF

Der Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags sieht eine Streichung der politisch viel umkämpften Gehaltsgrenze für eine sofortige Niederlassungserlaubnis nach § 19 III AufenthG gF vor. Das ist ausdrücklich zu begrüßen. Zum einen war auch bislang die Gehaltsgrenze lediglich als "Regelbeispiel" ausgebaut, was theoretisch ein Abweichen durch die Ausländerbehörden im Einzelfall möglich gemacht hätte. Die Erfahrung zeigt aber, dass derartige Regelbeispiele in der Praxis der Behörden wie gesetzliche Grenzen wirken, weil ein Abweichen mit erhöhtem Begründungsaufwand verbunden wäre oder Unsicherheit des Entscheiders bedeuten. Die neue Fassung stellt lediglich auf die Qualifikation ab, was sachgerecht ist und die Entscheidungsfindung letztlich erleichtert. Denn die Ausländerbehörden können hier auf Beurteilungen der Kammern, Verbände oder Wissenschaftsinstitute zurückgreifen. Letztlich werden auch Härten durch Grenzfälle vermieden.

Durch die neue Regelung in Fassung des Änderungsantrags wird der Anwendungsbereich des § 19 AufenthG nF auf Wissenschaftler/Lehrpersonal eingegrenzt. Das ist unproblematisch einzuschätzen. Zum einen weil die übrigen neuen Regelungen zur Umsetzung der Blue Card großzügig ausgestaltet sind und an dieser Stelle eine "Überholung" des § 19 AufenthG nF eintreten wird. Zum anderen, weil die vom Gesetzgeber gewollte Privilegierung des definierten Personenkreises aus Gründen des öffentlichen Interesses an der Tätigkeit des Ausländers begründet wird. Das ist regelmäßig bei Tätigkeiten, die der Wissenschaft dienen, eher anzunehmen als bei Tätigkeiten in privatwirtschaftlichen Unternehmen.

bb) Umsetzung der "Blauen Karte EU": § 19a AufenthG nF

Die vom Gesetzesentwurf in der Änderungsfassung vorgesehene Umsetzung der EU Hochqualifizierten-Richtlinie ist großzügig ausgestaltet und geht über die Vorgaben der EU hinaus. Das ist zu begrüßen, weil sich Deutschland damit auch innerhalb des EU Wirtschaftsraums als offenen Standort definiert, der vom internationalen Austausch lebt und qualifizierte Kräfte aus aller Welt ansprechen will. Mit Blick auf die Rezeption der gesetzgeberischen Maßnahmen im Bereich des Ausländerrechts im Ausland dürfen psychologische Effekte nicht unterschätzt werden.

gefundene Gehaltsgrenzen bedarfsorientiert

Die im Entwurf festgesetzten Gehaltsgrenzen sind ausgesprochen geeignet, den von der Wirtschaft gesuchten Personenkreis als den von der Vorschrift privilegierten zu definieren. Angesichts der Vielzahl von ökonomischen Definitionen zum Jahresdurchschnittseinkommen wären hier rein technisch durchaus andere Gehaltsgrenzen zu befürchten gewesen. Gerade wegen dieser Situation ist die Lösung der EU Vorgaben weniger durch statistische Debatten zu finden, sondern nach der Zielsetzung des Gesetzesvorhabens und dem öffentlichen Interesse an qualifizierter Arbeitsmigration zu betrachten. Die bisherige Gehaltsgrenze für Daueraufenthaltstitel von 66.000 Euro erreichte faktisch Perso-

nen, die bei diesem Einkommen erwartungsgemäß im fortgeschrittenen Berufs- und Lebensalter stehen. Daraus resultiert auch, dass dementsprechend die Mobilität und Migrationsbereitschaft gering einzuschätzen ist. Die gesetzgeberische Zielsetzung, mit einem unbefristeten Titel Qualifizierte zu attrahieren, konkurriert bei geltender Rechtslage mit den "gesettelten" Lebensumständen der tatbestandlich Adressierten. Die neuen Gehaltsgrenzen sprechen tatbestandlich bereits jüngere Qualifizierte an, die auf ihrem Berufsweg noch im vorderen Teil zu vermuten sind und dementsprechend weniger wahrscheinlich durch ihre berufliche oder familiäre Situation in der Mobilität und Migrationsentscheidung eingeschränkt sind.

Auch mit Blick auf die gesuchten Qualifikationen ist die gefundene Gehaltsgrenze bei ca. 44.000 Euro geeignet, den angestrebten Erfolg zu zeigen.

notwendige Öffnung für Mangelberufe

Sehr zu begrüßen ist auch, dass der Gesetzentwurf von der Möglichkeit Gebrauch macht, für Mangelberufe eine abgesenkte Gehaltsgrenze vorzugeben. Die Sorge, dass damit sogenannten Dumpinglöhnen auch im Bereich qualifizierter Beschäftigung Vorschub geleistet wird und letztlich unfaire Konkurrenz befördert wird, sind unbegründet. Hier ist das Rechtsinstrument in seinem Wesen zu verstehen. Weder der geltende § 19 AufenthG noch die neu zu schaffenden Regelungen zur Blauen Karte EU § 19a AufenthG nF verpflichten Unternehmen zu den vorgegebenen Jahreseinkommen einzustellen. In der politischen Diskussion wird oft angesichts der juristischen Komplexität verkannt, dass die Gehaltsgrenzen keine Einstellungs Voraussetzungen für ausländische Arbeitnehmer sind. Das Gesetz definiert über die Gehaltsgrenzen lediglich eine Gruppe der beschäftigten Ausländer, die durch einen frühfristigen oder sofortigen Daueraufenthaltstitel stärker an den Standort Deutschland gebunden werden soll. Die Gehaltsgrenzen betreffen insofern lediglich die aufenthaltsrechtliche Seite der Beschäftigung von Ausländern und machen keine Vorgaben für die privatwirtschaftliche Seite, auf der der Arbeitsvertrag und die Entlohnung ausgehandelt wird.

Anspruch auf Niederlassungserlaubnis

Der Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags gestaltet den Übergang vom zunächst befristeten Titel zur Niederlassungserlaubnis als eine "Ist-Regelung" aus. Damit wird die beabsichtigte Wirkung des Gesetzes zusätzlich gestärkt. Es ist bei der Umsetzung darauf zu drängen, dass in der Praxis hier durch Terminwiedervorlagesysteme und mit möglichst geringem Aufwand für die Betroffenen ein weitestmöglicher "automatischer" Übergang in den Daueraufenthaltstitel erreicht wird.

Anreiz zum Spracherwerb

Der Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages differenziert die Zeiten der Anwartschaft auf den unbefristeten Titel nach Sprachkenntnissen. Das öffentliche Interesse an einer gelingenden Integration auch im Bereich der Arbeitsmigration kann nicht hoch genug einge-

schätzt werden. Das gilt im Besonderen für Aufenthaltstitel, die zum Daueraufenthalt in Deutschland berechtigen. Unbestritten kommt der Sprache im Integrationsprozess die zentrale Schlüsselrolle zu. Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht dadurch, dass in einzelnen Unternehmen oder Forschungseinrichtungen aufgrund ihrer internationalen Verflechtung die interne Kommunikation auf Englisch erfolgt. Der Integrationserfolg hängt nicht nur von der Verwurzelung im Unternehmen, sondern vor allem auch von der Eingliederung im alltäglichen Leben in Nachbarschaft, Vereinen, Schule oder anderen gesellschaftlichen Kreisen ab. Der Gesetzgeber schafft mit der im Entwurf angelegten Staffelung von 21 Monaten bei guter Sprachbeherrschung und 33 Monaten im anderen Fall einen geeigneten Anreiz, die Integrationsbemühungen zu fördern.

c) Weitere Regelungen des Gesetzentwurfes

aa) Genehmigungsfiktion im Rahmen der Arbeitsmarktprüfung

Der Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages sieht für die Arbeitsmarktprüfung eine Genehmigungsfiktion nach zwei Wochen vor, wenn bis dahin keine Entscheidung erfolgt ist. Diese Regelung entspricht vielfachen Forderungen aus der Wirtschaft. Auch wenn sie mit Blick aus der Praxis ambitioniert erscheint, ist sie aus dem Gedanken heraus, gerade im Bereich der Arbeitsmigration die Verwaltungsarbeit mehr serviceorientiert zu gestalten, ohne Alternative. Eine längere Frist von beispielsweise vier Wochen ist angesichts der gegenwärtigen Bearbeitungszeiten irrelevant.

b) Verbesserte Nebenerwerbsmöglichkeiten für Studenten

Die verbesserten Erwerbsmöglichkeiten für Studenten im Gesetzentwurf sind ausdrücklich zu begrüßen. Zum einen wird damit die Orientierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt auch für den Berufsweg nach dem Studium deutlich unterstützt. Denn vielfach führt der Weg in das erste Beschäftigungsverhältnis über Praktika oder Nebenjobs, weil dabei das notwendige gegenseitige Vertrauen sich gut entwickeln kann. Zum anderen trägt der Gesetzentwurf dem Umstand Rechnung, dass ausländische Studenten mehr als ihre deutschen Kommilitonen auf Hinzuverdienst angewiesen sind, weil sie teilweise von staatlicher Unterstützung ausgeschlossen sind. Die bislang geltende Grenze von 90 Tagen/Jahr entspricht nach Auskunft des Sozialreports des Deutschen Studentenwerks dem durchschnittlichen Umfang von Nebentätigkeit aller Studenten. Um den erhöhten Bedarf an Hinzuverdienst zu berücksichtigen, ist die Erhöhung auf 120 Tage/Jahr geeignet. Ein erhöhter Missbrauch oder eine Förderung von "Bummelstudenten" ist demgegenüber nicht zu befürchten. Die Erfahrungen der Universitäten zeigen, dass ausländische Studenten im Durchschnitt schneller und erfolgreicher studieren, was umgekehrt für deutsche Studenten im Ausland auch gilt. Zudem bleiben Aufenthaltstitel zu Studienzwecken zeitlich auf zwei Jahre begrenzt, was hinreichende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten bieten.

D) Der Antrag der SPD Fraktion

Der Antrag der SPD Fraktion stellt keinen konkreten Gesetzentwurf dar, sondern regt ein Konzept zur Regelung der Arbeitsmigration an und gibt einzelne Positionen vor, die hier bewertet werden können.

a) Arbeitsmarktintegration von Geduldeten (II.1.b. des Antrags)

Einer weiteren und erleichterten Integration von Geduldeten in den Arbeitsmarkt ist ausdrücklich entgegenzutreten. Zum einen zeigen sowohl bundesweite Untersuchungen, die auf Selbstbefragung resultieren, dass in der Gruppe der Geduldeten die gesuchten Qualifikationen deutlich unterrepräsentiert sind.¹² Deutlicher sind behördenseitige Auswertungen für die Geduldeten im Freistaat Sachsen im Jahr 2009. Danach verfügten unter den 2.826 zum Zeitpunkt der Untersuchung in Sachsen aufhältigen Geduldeten lediglich 37 Personen über eine vergleichbare A-Level Qualifikation und lediglich 8 Personen über einen Hochschulabschluss oder befanden sich im Studium.¹³ Ähnliche Ergebnisse erbrachte ein Projekt des sächsischen Flüchtlingsrates, das sich für die Vermittlung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt eingesetzt hat.¹⁴ Dementsprechend verhalten sich auch die Zahlen der Inhaber von Aufenthaltstiteln nach dem in 2008 geschaffenen § 18a AufenthG gF. Während in den ersten Jahren nach Einführung immerhin einstellige Fallzahlen erreicht wurden, sind die Erteilungen nach § 18a AufenthG gF in 2011 in Sachsen auf Null gesunken.¹⁵

Zum anderen werden durch weitere Öffnungen des Arbeitsmarktes für Geduldete ordnungsrechtlich notwendige Barrieren übersprungen. Es sollten weitere Signale vermieden werden, dass Aufenthaltstitel in Deutschland über faktische Aufenthaltszeiten "ersessen" werden können.

b) Genehmigungsfiktion vier Wochen bei Vorrangprüfung (II.2.b. des Antrags)

Wie oben ausgeführt erscheint eine vier Wochen Frist bei der Genehmigungsfiktion der Vorrangprüfung mit Blick auf die derzeit schon erreichten Entscheidungszeiten irrelevant.

c) Einkommensgrenze im Rahmen der "Blue Card" bei 48.669 Euro (II.3.a. des Antrags)

Wie oben ausgeführt sind die im Gesetzentwurf der Bundesregierung gefundenen Einkommensgrenzen mit Blick auf den anzusprechenden Personenkreis besser geeignet, um eine Wirkung zu erzielen.

¹² „Befragung zur Qualifikation der Teilnehmenden der Projekte des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“, Studie von Dr. Thomas Mirbach und Katrin Triebel, Lawaetz Stiftung, September 2010

¹³ eigene Erhebung des Sächsischen Staatsministerium des Innern mit Stichtag 28.2.2009

¹⁴ Projekt „WENAZA“ des sächsischen Flüchtlingsrates e.V. gefördert durch EU, pro asyl und Uno Flüchtlingshilfe

¹⁵ Zahlen nach AZR zum 31.12.2011

d) Punktesystem (II.4. des Antrags)

Weil auch der Antrag der BÜNDNIS90/DIEGRÜNEN die Forderung nach einem Punktesystem enthält, werden dazu am Schluss gemeinsame allgemeine Aussagen getroffen.

d) Erleichterungen für Selbstständige erst nach Evaluation (II.5. des Antrags)

Der Antrag der SPD Fraktion fordert eine Evaluation der Anwendung von § 21 AufenthG gF, um danach mögliche Erleichterungen bei der Festlegung der Investitionssumme oder Zahl der Arbeitsplätze zu finden. Angesichts der vielfach vorliegenden Erfahrungsberichte und Untersuchungen würde durch diese Vorgehensweise mit Blick auf die absehbare Entwicklung am Arbeitsmarkt Zeit verloren werden.

e) Aufhebung Spracherwerb im Herkunftsland (II.7.b. des Antrags)

Der Antrag der SPD Fraktion fordert den Verzicht auf die Forderung des Spracherwerbs im Herkunftsland nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG gF. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner letzten maßgeblichen Entscheidung dazu¹⁶ nicht nur die geltende Regelung für verfassungsgemäß erklärt, sondern auch grundsätzliche Aussagen zur Bedeutung der Vorschrift getroffen. Das Gericht hat das besondere öffentliche Interesse an Sprachbeherrschung zur Integration hervorgehoben. Das Interesse auf Zusammenleben der Ehepartner in Deutschland hat das Gericht demgegenüber nicht höher oder geringer gewichtet. Das Gericht hat betont, dass das darin angelegte Spannungsverhältnis durch die mögliche Ausnahmeregelung ausgeglichen werden kann. Wenn nämlich der Spracherwerb im Herkunftsland aus Gründen, die der Antragsteller nicht zu vertreten hat, nicht möglich oder unzumutbar wäre, dann kann die Zusammenführung der Ehepartner über einen Aufenthaltstitel zum Spracherwerb in Deutschland ausnahmsweise herbeigeführt werden. Aufgrund dieser grundlegenden Äußerungen erscheint eine Änderung der geltenden Rechtslage nicht nur nicht erforderlich, weil das Gericht einen Weg aufzeigt, um mögliche Beschwer der Betroffenen zu nehmen. Darüber hinaus legt das Urteil des BVerwG auch nahe, dass verminderte Forderungen an den Spracherwerb auch beim Ehegattennachzug dem hohen öffentlichen Interesse an Integration widersprechen.

E) Antrag der BÜNDNIS90/DIEGRÜNEN

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIEGRÜNEN ist gegenüber dem Antrag der SPD Fraktion noch einmal allgemeiner gehalten und läuft letztlich auf die Forderung nach einem "Punktesystem" hinaus. Konkrete Vorschläge enthält der Antrag nicht, daher folgen im Anschluss allgemeine Ausführungen zur Bewertung eines möglichen "Punktesystems".

¹⁶ BVerwG vom 30.3.2010 AZ 1 C 8/09

F) "Punktesystem"

Der Begriff "Punktesystem" ist in der politischen aber auch öffentlichen Debatte zum Ausländerrecht oft und vielfach polarisierend eingesetzt worden. Dabei haftet dem Wort ein positiver Nimbus an, der in der Sache keine Entsprechung finden kann.

Ein Blick auf die vielzitierten Länder, die ein solches Punktesystem praktizieren (Kanada, Australien) und die Diskussion dort zeigt, dass weder von den entsprechenden Staaten noch von den Einwanderern die immer wieder behaupteten Vorzüge empfunden werden. Kanada diskutiert immer wieder die Abschaffung des Punktesystems. Einwanderer berichten von einem langen und umständlichen Verfahren, das oft mehrere Monate in Anspruch nimmt. Zudem ist kein "Punktesystem" an sich gut oder schlecht, sondern stets nur so zu bewerten, wie es konkret ausgestaltet ist. Darin äußert sich die Schwierigkeit bei der Bewertung der Anträge der SPD und der BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN in diesem Punkt.

Die behauptete öffentliche hohe Akzeptanz dürfte ausgesprochen abhängig von der rechtlichen Ausgestaltung sein. Der Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration hat in seinem Jahresgutachten 2011 deutlich hervorgehoben, dass in der Bevölkerung eine beachtliche Zustimmung in Bezug auf qualifizierte Zuwanderung zu messen ist, dass aber in Bezug auf Zuwanderung von gering Qualifizierten keine Zustimmungswerte, sondern Ablehnung zu messen ist. Dementsprechend ist die Akzeptanz eines "Punktesystems" zu erwarten.

Weil die Diskussion über ein nicht im Detail ausgearbeitetes "Punktesystem" nicht zu führen ist, bleibt der Blick auf die allgemeinen und methodischen Prinzipien dieser Vorschläge. Grundsätzlich folgen "Punktesysteme" der Vorstellung einer staatlich vorgegebenen totalen Einwanderungsquote, die wiederum von verschiedenen quotierten soziostrukturellen Gruppen aufgefüllt werden kann. Die dabei auch in den Anträgen genannten Quoten bei Kriterien wie Alter, Geschlecht, Qualifikation, Berufsgruppe sollen regelmäßig am Bedarf der Wirtschaft orientiert werden.

Eine solche Vorgehensweise geht in zweierlei Hinsicht fehl. Zum einen wird die staatlicherseits gewonnene Bedarfsanalyse nicht unbedingt den tatsächlichen Bedarf der Unternehmen und der wissenschaftlichen Institute abbilden. Grundsätzlich bestehen gegenüber staatlichen Lenkungsversuchen Zweifel hinsichtlich ihrer Effizienz und Gebotenheit, soweit nicht übergeordnete öffentliche Ziele Lenkung rechtfertigen. Zum anderen wird die politische Einigung über einen amtlich ermittelten Bedarf nicht dadurch erleichtert, dass er unter der Überschrift "Punktesystem" und nicht mehr "Aufenthaltsgesetz" geführt wird. Die Notwendigkeit einer wiederkehrenden Anpassung führt nicht dazu, dass die Zuwanderung besser gesteuert oder gelenkt würde, denn die Behändigkeit behördlicher Regelungsmechanismen ist nicht zu unterschätzen. Umgekehrt schürt die regelmäßige Anpassung einen politischen Streit über Fragen der Migration, der in Deutschland regelmäßig scharf und kontrovers geführt worden ist, aber sicherlich keinen Beitrag zur tatsächlichen Öffnung der Gesellschaft geleistet hat.

Demgegenüber ist der Systematik des Aufenthaltsgesetzes der Vorzug zu geben. Auch dort werden bestimmte Qualifikationen oder Personengruppen privilegiert und in Bezug auf deren Aufenthaltsrecht differenziert. Aber die Regeln bleiben allgemein und sind nicht mit quantifizierten Vorgaben versehen. Dahinter steht auch ein offene-

res Verständnis von internationalem Austausch und der Freizügigkeit der Menschen
zwischen den Staaten.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Strunden', written in a cursive style.

Martin Strunden