

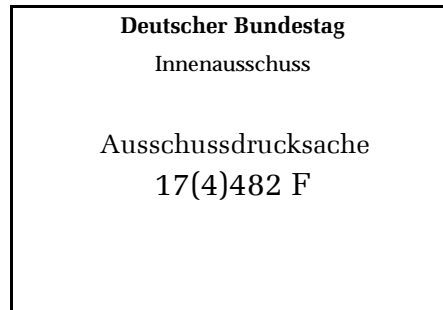


SVR GmbH, Neue Promenade 6, 10178 Berlin

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR) GmbH

Geschäftsführung: Dr. Gunilla Fincke

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin



Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel. 030 2 88 86 59-0
Fax 030 2 88 86 59-11

info@svr-migration.de
www.svr-migration.de
Amtsgericht Charlottenburg HRB 118054

Bankverbindung: Commerzbank
Kontonr. 040 543 7400, BLZ 200 800 00

Steuernummer: 27/602/54819

Berlin, 19. April 2012

Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 23.04.2012 zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (BT-Drs. 17/8682) mit Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP, dem Antrag Programm zur Unterstützung zur Unterstützung der Sicherung des Fachkräftebedarfs mit Mitteln des Aufenthaltsrechts (BT-Drs. 17/9029) sowie dem Antrag Fachkräftegewinnung durch ein Punktesystem regeln (BT-Drs.17/3862)

Hier: Stellungnahme der Geschäftsführung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Ihrer Bitte um eine Stellungnahme zu den im Betreff genannten Gesetzentwürfen komme ich gerne nach.

Ausgangslage

Deutschland ist ein Land im demografischen Wandel mit einem prognostizierten Rückgang des Erwerbspotenzials um 6,7 Millionen zwischen den Jahren 2008 und 2025. Eine angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt wird sich dadurch bei Akademikern aber insbesondere auch in einigen Sektoren bei beruflich Ausgebildeten ergeben. Zur Sicherung des Fachkräftebedarfs müssen alle zur Verfügung stehenden inländischen Potenziale genutzt werden. Dazu gehören u.a. eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, bessere Chancen für ältere Arbeitnehmer, Arbeitslose und für in Deutschland lebende Ausländer. Nötig ist aber auch gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland. Über 60% aller in Deutschland lebenden Zuwanderer sind EU-Bürger. Ihre Zuwanderung unterliegt (mit gewissen Ausnahmen) der Freizügigkeit und ist nicht steuerbar. Im Jahr 2011 wurden 11.842



Aufenthaltserlaubnisse an qualifizierte im Berichtsjahr eingereiste Fachkräfte vergeben. Im Vergleich zu 2010 ist die Zahl aufgrund der Freizügigkeit für die EU-Staaten aus der ersten Osterweiterungsrunde gesunken. Die große Mehrzahl der Erteilungen (10.844) fand unter § 18 Abs. 4 Satz 1 und 2 AufenthG statt. Unter § 19 AufenthG wurden lediglich 159 Aufenthaltstitel erteilt.

Tabelle: Zuzüge von Fachkräften (Einreise im Berichtsjahr) nach Aufenthaltsgründen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
§ 16 Abs. 4*		1.954	2.119	2.727	3.440	3.769	4.018
§ 18 Abs. 4 Satz 1+2**					14.816	17.142	10.844
§ 19	71	80	151	157	169	219	159
§ 20***				64	140	211	142
§ 21	732	642	891	1.239	1.024	1.040	697

Quelle: Ausländerzentralregister

* **alle im Berichtsjahr erteilten Aufenthaltserlaubnisse**

** Erst ab 2009 erhoben

*** § 20 erst 2007 eingefügt

Von den Erteilungen unter § 18 AufenthG entfallen in den letzten Jahren ungefähr 40 % auf den Personalaustausch (Ette/Rühl/Sauer 2012: 19). Der Personalaustausch stellt zudem keine Anwerbung von Fachkräften für Deutschland i.e.S. dar, da die Arbeitnehmer zunächst für ein international tätiges Unternehmen rekrutiert worden sind und erst im Anschluss nach Deutschland kommen. Im Personalaustausch verlassen zudem ungefähr in gleicher Anzahl Fachkräfte Deutschland.

Die Zahl der zuwandernden Fachkräfte sollte daher erhöht werden. Auch in der Bevölkerung gibt es hierfür Rückhalt: So wünschten sich 2010 67,7 Prozent der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund mehr Zuwanderung von Hochqualifizierten, nur ein Drittel lehnte dies ab. Ein verstärkter Zuzug von Niedrigqualifizierten wurde hingegen von 69,1 Prozent zurückgewiesen (SVR-Integrationsbarometer).

Aufgeräumt werden muss mit dem irrigen Bild, dass eine große Anzahl von Hochqualifizierten nach Deutschland strömen werden, sobald die Schleusen des Aufenthaltsgesetzes geöffnet werden. Vielmehr sollten rechtzeitig konkrete Maßnahmen ergriffen werden, um Deutschlands Attraktivität für Fachkräfte zu erhöhen, Erfahrung mit Steuerungsinstrumenten zu sammeln und gegebenenfalls nötige Anpassungsschritte durchführen zu können.

Bewertung der wichtigsten Regelungen des Gesetzentwurfs

Mit dem Gesetzentwurf wird die europäische Richtlinie umgesetzt und die **Blue Card in Deutschland eingeführt** (§ 19a neu AufenthG). Dieser neue Titel steigert die Attraktivität der EU-Staaten für Fachkräfte aus Drittstaaten, da Wanderungen zwischen den EU-Staaten für Fachkräfte aus Drittstaaten erleichtert werden und der eigenständige und einheitliche Begriff Blue Card/Blaue Karte für eine größere Bekanntheit des Aufenthaltstitels in Drittstaaten sorgt. Seine Einführung ist überfällig. Bei der Festschreibung der beiden Gehaltsgrenzen auf Basis der Beitragsbemessungsgrenze statt des Durchschnittseinkommens



muss auf Konformität mit der Richtlinie geachtet werden. Die im Änderungsantrag der Regierungskoalition vorgeschlagene Prozentangabe scheint dies zu erfüllen. Der Verzicht auf Vorrangprüfung sowie auf Prüfung der Arbeitsbedingungen (außer bei den Mangelberufen) ist ebenso wie der sofortige Arbeitsmarktzugang für die Ehepartner sinnvoll.

Während im Gesetzentwurf der Erwerb der Niederlassungserlaubnis nach 24 Monaten vorgesehen ist, sieht der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP einen Erwerb der Niederlassungserlaubnis erst nach 33 Monaten vor. Im Falle eines Nachweises von Deutschkenntnissen auf B1-Niveau verkürzt sich die Frist auf 21 Monate. Eine solche Prämierung guter Deutschkenntnisse kann das richtige Signal senden, da im beruflichen Alltag auch für Fachkräfte mehrheitlich gute Deutschkenntnisse hilfreich sind. Positiv ist zudem, dass nicht auf das Bestehen eines Integrationskurses abgestellt wird, sondern die Kenntnisse anders nachgewiesen werden können. Im Vergleich zu dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP war die ursprünglich im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach 24 Monaten Beschäftigung auf der Grundlage der Blauen Karte noch attraktiver. Durch den Änderungsantrag ergibt sich mithin eine leichte Verschlechterung der Attraktivität.

Positiv ist zu bemerken, dass ein zusammenhängender Aufenthalt im Ausland von bis zu zwölf Monaten zukünftig weder zur Beendigung des Titels noch zur Unterbrechung der erforderlichen Aufenthaltszeit für die Niederlassungserlaubnis führt (und richtigerweise außer bei Aufenthalten in EU-Staaten auch nicht auf diese Zeit angerechnet wird). Diese Neuregelung gibt Fachkräften einen größeren Spielraum, um ihre individuellen Migrationsprojekte zu realisieren und z.B. im Sinne einer zirkulären Migration aus privaten oder beruflichen Gründen Zeit im Herkunftsland zu verbringen.

Die Kriterien für die Vergleichbarkeit eines ausländischen Hochschulabschlusses sind mit den Kategorien „gleichwertig“ und „entspricht“ in der anabin-Datenbank sinnvoll gewählt.

Die Hochqualifizierten-Richtlinie eröffnet die Möglichkeit, auch eine mindestens fünfjährige einschlägige Berufserfahrung als ausreichende Qualifikation für die Erteilung einer Blauen Karte anzuerkennen. Der Gesetzentwurf ermächtigt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, den Kreis der berücksichtigungsfähigen Ausländer entsprechend zu erweitern. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung in seiner Stellungnahme auf, zeitnah Möglichkeiten zu schaffen, um diese Option für ausgewählte Berufe zu realisieren und somit den Anwendungsbereich der Blauen Karte nicht vollständig auf Hochschulabsolventen zu begrenzen. Dieser Vorschlag ist zu unterstützen. Mit Blick auf sich mittelfristig verschärfende Engpässe am Arbeitsmarkt auch im Segment der Fachkräfte ohne Hochschulabschluss, sollten schon jetzt Instrumente geschaffen und getestet werden, um eine Zuwanderung auch in solche Berufe zu ermöglichen, die nicht zwingend einen Hochschulabschluss voraussetzen. Trotz der absehbaren Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung einer solchen Rechtsverordnung sollten diese weitergehenden Möglichkeiten der Hochqualifizierten-Richtlinie nicht ungenutzt bleiben und kein falscher ‚Akademikerdünkel‘ aufkommen: Der deutsche Arbeitsmarkt braucht auch hervorragend beruflich ausgebildete Fachkräfte mit einschlägiger Erfahrung aber ohne Hochschulabschluss.

Verbesserungen für internationale Studierende bzw. Absolventen

Der Gesetzentwurf und der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP sehen deutliche Verbesserungen für an inländischen Hochschulen studierende Bildungsausländer bzw. Absolventen aus Drittstaaten vor. Zum einen dürfen sie zukünftig



120 statt bisher 90 volle Tage im Jahr arbeiten (oder 240 statt 180 halbe). Laut Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks und des HIS haben internationale Studierende deutlich weniger Geld monatlich zur Verfügung als deutsche Studierende und sind stärker auf ihre eigene Erwerbstätigkeit zur (Teil-)Finanzierung des Studiums angewiesen. Die vorgesehene Anhebung der erlaubten Arbeitszeiten um ein Drittel bringt eine deutliche Verbesserung, ohne den Zweck des Studiums, nämlich den erfolgreichen Erwerb eines Studienabschlusses, zu gefährden. Eine Anhebung ist aber auch sinnvoll, weil Nebenbeschäftigung nicht selten hilft, Beschäftigung nach dem Studium zu finden. Die Anhebung entspricht auch der Forderung aus dem Antrag der Fraktion der SPD.

Das Interesse an einem Verbleib nach Studienabschluss ist im europäischen Vergleich in Deutschland besonders groß: Fast 80% der Masterstudierenden aus Drittstaaten geben an, dass sie planen, nach Studienabschluss in Deutschland zu bleiben (SVR-Forschungsbereich 2012). Die OECD-Verbleiberaten zeigen allerdings, dass von allen internationalen Studierenden nur ca. ein Viertel nach Studienabschluss bleibt. Die Kluft zwischen Wunsch und Wirklichkeit deutet auf Hürden hin. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung und der Änderungsantrag der Regierungskoalition räumen zwei dieser Hürden aus dem Weg. So sollen Absolventen inländischer Hochschulen aus Drittstaaten zukünftig eine Aufenthaltserlaubnis für 18 statt bisher zwölf Monate bekommen, um nach einem ihrem Studienabschluss angemessenen Arbeitsplatz suchen zu dürfen (- gleichlautende Forderung im Antrag der Fraktion der SPD). Da eine ausbildungsadäquate Einmündung auf dem Arbeitsmarkt kein Selbstläufer ist, Absolventen aufgrund eines immer häufiger auf Englisch absolvierten Studiums in Deutschland während der Phase teilweise noch ihre Deutschkenntnisse verbessern müssen, ihre beruflichen Netzwerke vielfach schlechter als die von deutschen Studierenden bzw. Bildungsinländern sind und um konjunkturelle Schwankungen auszugleichen, ist eine solche Verlängerung der Suchphase sehr zu begrüßen. Während dieser Zeit bekommen die Absolventen eine uneingeschränkte Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit. Dies ist sinnvoll, um den Absolventen die Finanzierung ihres Lebensunterhalts ebenso wie das Sammeln weiterer berufsrelevanter Kontakte und Erfahrungen in Deutschland zu ermöglichen. Bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer dem Studienabschluss angemessenen Beschäftigung wird auf das Zustimmungserfordernis der Bundesagentur für Arbeit verzichtet. Auch diese Vereinfachung des Verfahrens ist zu begrüßen. Zugleich können internationale Absolventen zukünftig schon nach zwei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erlangen. Die Erleichterung vereinfacht das Regelwerk und ist positiv zu bewerten. Die Regelung verbessert v.a. den Zugang zum Daueraufenthalt für diejenigen Absolventen, die nur Teile ihres Studiums in Deutschland absolviert haben (z.B. Masterstudiengang), da schon bisher die Hälfte der Studienzeiten auf die nachzuweisenden fünf Jahre angerechnet wurde.

Nicht geändert wird mit dem Gesetzentwurf und dem Änderungsantrag die Pflicht, die Suchphase direkt im Anschluss an den Studienabschluss zu nehmen. Hier sollte über eine Flexibilisierung nachgedacht werden. So kann z.B. in den Niederlanden die Zeit zur Arbeitssuche von Masterabsolventen frei innerhalb einer dreijährigen Frist genommen werden. Internationalen Absolventen wird dadurch eine temporäre Rückkehr in ihr Herkunftsland ermöglicht. In der Information über die verbesserte Suchphase sollte zudem ein einschlägiger Begriff für diesen Aufenthaltstitel geschaffen werden (z.B. „Junge Talente Karte/Young Talent Card“), um die Regelung stärker bekannt zu machen. Eine Untersuchung des SVR-Forschungsbereichs zeigt, dass die Regelungen zur Suchphase v.a. in den



europäischen Staaten bekannt sind, in denen es einen eigenständig benannten Aufenthaltstitel gibt.

Einführung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche

Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP sieht die Einführung eines neuen § 18c AufenthG vor. An Inhaber eines deutschen, eines anerkannten oder eines einem deutschen Abschluss vergleichbaren Hochschulabschlusses, die über ausreichend Mittel zur Finanzierung eines sechsmonatigen Aufenthalts in Deutschland verfügen, kann eine Aufenthaltserlaubnis zur höchstens sechsmonatigen Suche eines Arbeitsplatzes erteilt werden. Während der Suchphase besteht keine Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit. Die Neuregelung ist sehr positiv zu bewerten. Sie ist eine wichtige Ergänzung zum bisher arbeitgeberfixierten Zuwanderungssystem, bei dem für die Erteilung eines Aufenthaltstitels im Bereich der Arbeitsmigration notwendigerweise immer ein Arbeitsvertrag vorliegen muss. Sie folgt damit dem internationalen Trend zur Entwicklung von Mischsystemen aus arbeitgeber- und humankapitalorientierten Elementen. Die Suche nach einem Arbeitsplatz ist für Bewerber vor Ort effektiver als aus dem Ausland und eine deutliche Verbesserung gerade für mittelständige Unternehmen, die im Unterschied zu international aufgestellten Großunternehmen kaum über die Möglichkeiten verfügen, Bewerber direkt aus dem Ausland zu rekrutieren. Gleichzeitig schützt das System das deutsche Sozialsystem, da höchstens sechs Monate Anwesenheit erlaubt sind und ein weiterer Aufenthalt nur ermöglicht wird, wenn ein angemessener Arbeitsplatz gefunden und die Aufenthaltserlaubnis nach den geltenden Vorschriften gewährt wurde.

Genehmigungsfiktion nach zwei Wochen für Zuwandernde unter § 18 AufenthG

Im Änderungsantrag der Regierungskoalition wird eine Zustimmungsfiktion von zwei Wochen bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG mit Vorrangprüfung als Frist zur Rückmeldung der Bundesagentur für Arbeit an die Ausländerbehörde vorgesehen (§ 14a neu AufenthV), sofern nicht innerhalb von zwei Wochen von der Agentur ausstehende Informationen angefordert werden. Eine solche Zustimmungsfiktion ist zu begrüßen und wurde vom SVR im Jahresgutachten 2011 gefordert. Die Studie des Normenkontrollrats hat gezeigt, dass die Nettobearbeitungszeit für das gesamte Genehmigungsverfahren zwischen 2,5 und 4,5 Stunden beträgt und die Differenz zum dort erhobenen Medianwert von 44 Tagen durch Liege-, Übermittlungs- und sonstige Wartezeiten zustande kommt. Zudem fallen die Bearbeitungszeiten sehr unterschiedlich aus. Entsprechend des Medianwerts dauern 50% der Verfahren z.T. sogar deutlich länger als 44 Tage. Das hängt auch von der Aufstellung und der Auslastung der Agenturen vor Ort ab und kann damit von einem Zuständigkeitsbereich zum nächsten stark variieren. Eine Deckelung dieses Teils des Genehmigungsverfahrens durch eine Zustimmungsfiktion schafft für Arbeitgeber und Arbeitnehmer mehr Planungssicherheit und verhindert stark voneinander abweichende Verfahrensdauern. Noch wünschenswerter wäre allerdings eine Deckelung des gesamten Genehmigungsverfahrens gewesen, um eine verbindliche Angabe zur Dauer des Gesamtverfahrens vom Vorliegen aller nötigen Informationen bis zur Erteilung des Aufenthaltstitels zu machen.



Verbesserungen für Selbständige

Die Streichung der Wörter „übergeordnetes“ und „besonderes“ sowie der Regelvoraussetzung im zweiten Satz sind positiv zu bewerten. Durch sie werden die Hürden für Unternehmensgründer abgesenkt und es wird mehr Flexibilität gewonnen, um Entscheidungen an die Gegebenheiten vor Ort anzupassen. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP sieht zudem vor, dass für Absolventen inländischer Hochschulen sowie für Forscher und Wissenschaftler eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Beschäftigung auch abweichend von den § 21 Absatz 1 AufenthG erteilt werden kann. Diese Erleichterung ist zu begrüßen.

Suchphase und Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Absolventen einer Berufsausbildung in Deutschland

Für Ausländer, die eine qualifizierte Ausbildung erfolgreich in Deutschland abgeschlossen haben, wird die Möglichkeit geschaffen, während eines Jahres eine ihrer Ausbildung entsprechende Beschäftigung zu suchen und anschließend einen Aufenthaltstitel für diese Beschäftigung zu bekommen. Damit wird eine Regelungslücke geschlossen. Die Veränderung ist positiv zu bewerten.

Streichung von § 19 Absatz 2 Nummer 3 AufenthG

Im Änderungsantrag der Regierungskoalition ist die Streichung von § 19 Absatz 2 Nummer 3 AufenthG vorgesehen. Hochqualifizierte, deren Hochqualifikation ausschließlich in der Erfüllung der Gehaltsgrenze begründet ist, bekommen zukünftig nicht mehr sofort eine Niederlassungserlaubnis. In Anbetracht der geringen Fallzahlen, der sonst drohenden Gefahr einer weiteren Zerfaserung der Aufenthaltstitel sowie der im Gesetzentwurf noch vorgesehenen Widerrufung der Niederlassungserlaubnis bei Bezug von Leistungen nach dem SGB II in den ersten drei Jahren, ist die Streichung dieser Regelung sinnvoll. Da dieser Titel in der öffentlichen Diskussion jedoch nicht selten fälschlicherweise als einzige Zugangsmöglichkeit für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige nach Deutschland aufgefasst wird, ist eine proaktive Information über den neuen Aufenthaltstitel der Blauen Karte umso wichtiger.

Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen attraktiver machen

Der Antrag der Fraktion der SPD sieht eine Erweiterung des Kindernachzugs zu alleinerziehenden, aber nicht allein sorgeberechtigten Fachkräften vor. Der Nachzug von Kindern setzt bisher in den Regelfällen des § 32 Absatz 1 oder 2 AufenthG voraus, dass beide Eltern oder der allein sorgeberechtigte Elternteil in Deutschland leben. Eine Ausnahme besteht nach § 32 Absatz 4 AufenthG nur für besondere Härten. Die bestehende Regelung ist nicht mehr zeitgemäß und sollte durch den Vorschlag der Fraktion der SPD ergänzt werden.

Ausblick

Der Gesetzentwurf mit Änderungsantrag verbessert die Möglichkeiten des Zuzugs, der Beschäftigung und des Verbleibs von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen. Angesichts der entstehenden Bedarfe im Segment der Fachkräfte ohne Hochschulabschluss sollte über eine Öffnung der entsprechenden Regelung auch für beruflich Ausgebildete ohne Hochschulabschluss nachgedacht werden.



Das deutsche Aufenthaltsrecht zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus. Zur Stärkung der Attraktivität nach Außen und zur leichteren Verständlichkeit der Rekrutierungsmöglichkeiten für Arbeitgeber in Deutschland sollte das Aufenthaltsrecht noch stärker systematisiert und vereinfacht werden, insbesondere wünschenswert wäre eine Verschlinkung der Beschäftigungsverordnung.

Darüber hinaus ist eine proaktivere Information über die Möglichkeiten der Zuwanderung nach Deutschland für Fachkräfte nötig. Dazu gehören ein zentrales Informationsportal im Internet auf Deutsch und auf Englisch mit ansprechend gestalteten Informationsmaterialien, auf welches von den Seiten der Auslandsvertretungen und der Fachministerien verwiesen wird, die Einführung von Fachkräftebeauftragten an den Auslandsvertretungen sowie professionelle Informations- und Werbekampagnen in den Herkunftsländern von Fachkräften (s. Vorschläge Konsensgruppe 2011). Die Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte aus Drittstaaten sind im internationalen Vergleich in Deutschland attraktiv – nur ist dies viel zu wenig bekannt.

Schließlich sollte auch das Arbeitsmarktpotenzial von aus humanitären Gründen zugewanderten Menschen, darunter viele Fachkräfte, stärker in den Blick genommen werden. Die Erfahrung zeigt beispielsweise, dass sich der zunächst als temporärer Aufenthalt angelegte subsidiäre Schutz vielfach de facto in langfristigen Aufenthalt wandelt. Der Arbeitsmarktzugang für subsidiär Geschützte sollte daher verbessert werden (s. Antrag SPD-Fraktion).

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Gunilla Fincke