

Innenausschuss
Wortprotokoll
71. Sitzung

Öffentliche Anhörung

am Montag, 23. April 2012, von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600
Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557 Berlin

Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen
zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union

BT-Drucksache 17/8682

Ausschussdrucksache 17(4)471

- b) Antrag der Abgeordneten Daniela Kolbe (Leipzig), Rüdiger Veit, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Programm zur Unterstützung der Sicherung des Fachkräftebedarfs mit Mitteln des Aufenthaltsrechts

BT-Drucksache 17/9029

- c) Antrag der Abgeordneten Memet Kilic, Tabea Rößner, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fachkräftegewinnung durch ein Punktesystem regeln

BT-Drucksache 17/3862

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitsliste	5
• Mitglieder des Deutschen Bundestages	
• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen	
II. Sachverständigenliste	7
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	8
IV. Protokollierung der Anhörung Bandabschrift	9
V. Anlage A:	
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen – Ausschussdrucksachen-Nr.: 17(4)482A ff.	
• Annelie Buntenbach	51
Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, Berlin 17(4) 482A	
• Karl Brenke	56
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 17(4)482B	
• Prof. Dr. Daniel Thym	60
Universität Konstanz 17(4)482C	
• Heinrich Alt	66
Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 17(4)482D	
• Dr. Klaus Dienelt	68
Verwaltungsgericht Darmstadt 17(4)482E	
• Dr. Gunilla Fincke	75
Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin 17(4)482F	
• Martin Strunden	79
Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden 17(4)482G	
Anlage B:	
Weitere Stellungnahmen:	
• Deutsches Studentenwerk, Berlin 17(4)447	85
• BHKS, Bonn 17(4)454	89
• Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, Deutscher Bundestag 17(4)474	90

- DER PARITÄTISCHE Gesamtverband, Berlin 17(4)480 94
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin 17(4)485 97
- BDA, Die Arbeitgeber, Berlin 17(4)486 100

I. Anwesenheitsliste Mitglieder des Deutschen Bundestages

Bundesregierung

Bundesrat

Fraktionen und Gruppen

II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung am 23. April 2012

- | | | |
|----|-----------------------|--|
| 1. | Heinrich Alt | Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg |
| 2. | Karl Brenke | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin |
| 3. | Annelie Buntenbach | Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, Berlin |
| 4. | Dr. Klaus Dienelt | Verwaltungsgericht Darmstadt |
| 5. | Dr. Gunilla Fincke | Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin |
| 6. | Martin Strunden | Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden |
| 7. | Prof. Dr. Daniel Thym | Universität Konstanz |

III. Sprechregister der Sachverständigen, Abgeordneten und Bundesregierung

Sprechregister der Sachverständigen

Seite

Heinrich Alt	9, 25, 34, 47
Karl Brenke	10, 28, 38, 47
Annelie Buntenbach	12, 32, 39, 44, 45, 48
Dr. Klaus Dienelt	13, 15, 30, 41, 44,45, 46, 49
Dr. Gunilla Fincke	16, 27, 31, 36
Martin Strunden	18, 47
Prof. Dr. Daniel Thym	20, 24, 34, 43

Sprechregister der Abgeordneten

Vors. Wolfgang Bosbach	9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 20, 22, 36, 46, 47, 49, 50
Reinhard Grindel	23, 25
Michael Hartmann (Wackernheim)	27, 28, 29, 30
Rüdiger Veit	29
Hartfrid Wolff (Rems-Murr)	33, 36, 47
Parl. Geschäftsführer Jörn Wunderlich	37, 49
Memet Kilic	42, 48, 49

Sprechregister der Bundesregierung

Dr. Ole Schröder	40, 42
MinR Christian Klos	45
MinDir´n Gabriele Hauser	48, 49

IV. Protokollierung der Anhörung

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Damen und Herren Sachverständige, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste, herzlich Willkommen zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses. Es geht zum einen um den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU und zum anderen um zwei einschlägige Anträge der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Ich darf mich schon vorab bei den Sachverständigen bedanken, die uns bereits ihre schriftliche Stellungnahme eingereicht haben. Ein besonderes Lob gehört Herrn Strunden, der praktisch die Stellungnahme abgegeben hat, bevor er überhaupt eingeladen war. Jedenfalls durften wir gar nicht damit rechnen, da Sie – früher hieß das mal Ersatzspieler, das heißt heute Ergänzungsspieler – in die Riege der Sachverständigenanhörung aufgenommen wurden, aber so kurzfristig, da waren wir sehr beeindruckt, das schafft normalerweise nur das Sekretariat des Innenausschusses. Alles, was Sie jetzt in schriftlicher Form schon zur Welt gebracht haben, wird Bestandteil des Protokolls dieser Sitzung, auch Gegenstand der Gesamtdrucksache. Von der heutigen Sitzung wird für ein Wortprotokoll eine Bandabschrift gefertigt, das Ihnen zur sprachlichen Glättung zugesandt wird, bevor es Bestandteil der Gesamtdrucksache wird und auch im Internet einzusehen ist. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen, bei traditionell hohen Einschaltquoten. Wir haben uns zwei Stunden vorgenommen, 14:00 bis 16:00 Uhr. Wir beginnen zunächst mit etwa fünf Minuten einführenden Statements der Sachverständigen. Alles, was Sie in den fünf Minuten nicht unterbringen können, geht garantiert nicht verloren. Anschließend beginnen wir mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der verschiedenen Fraktionen. Danach kann sich jeder freimütig zu Wort melden, der bis dahin nicht zu Wort gekommen ist. Entsprechend alphabetischer Reihenfolge darf ich deshalb Herrn Heinrich Alt, Vorstandsmitglied der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg, um sein mündliches Statement bitten.

SV **Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg): Danke, Herr Vorsitzender. Ich möchte mich kurz halten. Die Bundesagentur für Arbeit fühlt sich in erster Linie verantwortlich, den inländischen Arbeitssuchenden eine möglichst existenzsichernde Arbeit zu vermitteln und sie in dieser existenzsichernden Beschäftigung zu halten. Dennoch begrüßen wir den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union, da er aus unserer Sicht neue Wege für eine qualifizierte Zuwanderung eröffnet. Der Gesetzentwurf reagiert auf den Fachkräftemangel und

baut bürokratische Hürden ab, weil bei diesem Personenkreis keine Vorrangprüfung mehr durchgeführt werden muss. Deshalb sind wir mit diesem Gesetzentwurf einverstanden.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Alt, ich brauche nicht auf die Uhr gucken. Das war erkennbar unter fünf Minuten, sozusagen vorbildlich, aber wenn Herr Brenke vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung aus Berlin etwas länger braucht, ist das kein Problem.

SV **Karl Brenke** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin): Vielen Dank. Meine Damen und Herren, Deutschland ist ein Einwanderungsland und wie die klassischen Einwanderungsländer braucht auch die Bundesrepublik Steuerungsmechanismen zur Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften. Die vom Europäischen Rat verabschiedete Hochqualifizierten-Richtlinie ist von daher ein wichtiges Instrument für die Zuwanderung. Diese Richtlinie sieht vor, dass Hochqualifizierte aus Drittstaaten dann zuwandern können, wenn sie das 1,5fache des jährlichen Bruttojahresentgelts als Lohn erhalten. In Sonderfällen kann auch das 1,2fache des Bruttojahresentgelts reichen. Wie ich aus der Gesetzesvorlage und zugehörigen Papieren entnommen habe, soll diese Sonderregelung für eine Reihe von Berufsgruppen angewandt werden, wie IT-Fachkräfte, Ingenieure und Ärzte. Abgesehen von Medizinern gibt es keine tragfähigeren Indikatoren, die auf einen ausgesprochenen Fachkräftemangel schließen. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die Löhne für Ingenieure und IT-Kräfte – das können Sie in meiner schriftlichen Stellungnahme auf der letzten Seite entnehmen – sind in Deutschland in den letzten Jahren alles andere als deutlich gestiegen. Sie waren eher rückläufig, wenn die Teuerung berücksichtigt wird. Zudem lässt sich feststellen, dass gerade das jahrelange Klagen von Verbänden und manchen Unternehmen über den angeblichen Fachkräftemangel dazu geführt hat, dass es bei junge Menschen einen regelrechten Run auf die Universitäten gegeben hat und das gerade bei den ingenieurwissenschaftlichen Fächern. Die Absolventenzahlen sind explodiert und um 50 bis 60 Prozent höher als vor fünf bis sechs Jahren. Es deutet alles daraufhin, dass wir angesichts der Studentenzahlen in den nächsten Jahren eher eine Fachkräfteschwemme im Bereich von Naturwissenschaft und Technik erleben werden. Prognosen über die künftige Entwicklung, beispielsweise auch vom Bundesinstitut für Berufsbildung und vom Bundesinstitut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung zeigen ebenfalls, dass bis mindestens Mitte des nächsten Jahrzehnts im mathematischen, naturwissenschaftlichen und technischen Bereich kein ausgesprochener Mangel an Fachkräften in Deutschland zu erwarten ist. Die besagte Sonderregelung, die mit dem Gesetzentwurf in Deutschland zum Zuge kommen soll, geht an der Realität und an den künftigen Entwicklungen des Arbeitsmarktes in Deutschland vorbei. Zudem – und hier wird es sehr kritisch – ist geplant, die Mindestverdienstgrenze für hochqualifizierte

Zuwanderer aus Drittstaaten auf einen Wert von 35.000 Euro festzulegen. Wie dieser Wert zustande gekommen ist, lässt sich anhand der mir vorliegenden Unterlagen nicht erschließen. Ich will nicht davon reden, dass vielleicht gewürfelt wurde, aber das Verfahren ist völlig intransparent. Wenn ich die Vorgaben der Hochqualifizierte-Richtlinie der EU ernst nehme und auf die Jahresgehälter der Beschäftigten in Deutschland schaue, dann müsste die Grenze sehr viel höher liegen. Vollzeitkräfte bekamen im Jahr 2011 in Deutschland 43.900 Euro. Das 1,2fache wären 52.700 Euro. Wenn ich neben den Vollzeitbeschäftigten auch noch die Teilzeitkräfte einbeziehe, komme ich auf 46.600 Euro als das 1,2fache. Das ist weit mehr als die in den vorliegenden Gesetzesänderungen ausgewiesenen 35.000 Euro. Offensichtlich versucht die Bundesregierung die Lohngrenze sehr tief anzusetzen und bezieht wohl auch Minijobber, Aushilfskräfte, Rentner, Schüler und Ähnliches mit in ihre Gehaltskalkulationen ein. Genau ist das aber nicht zu prüfen, ein intransparentes Verfahren dürfte wohl kaum den EU-Vorgaben entsprechen. Die vorgesehenen 35.000 Euro sind übrigens sogar weniger als das, was der durchschnittliche Facharbeiter in Deutschland in Vollzeit im verarbeitenden Gewerbe bekommt, - dieser erhält 36.500 Euro. Bei den geplanten Gesetzesänderungen geht es offensichtlich darum, nicht einem Mangel an Fachkräften entgegenzuwirken, den es ohnehin z. B. im IT-Bereich und bei den Ingenieuren nicht gibt, sondern Fachkräfte von außen in die Bundesrepublik zu ziehen, die bereit sind, zu möglichst billigen Löhnen hier tätig zu werden - und zwar zu Löhnen, die weit unterhalb des sonstigen Lohnniveaus liegen. Herr Dr. Dienelt hat beispielsweise eine Tabelle aufgeführt, in der man sehen kann, dass bei Absolventen von Hochschulen der Monatslohn bei 3.500 Euro liegt. Wenn ich das auf ein Jahresgehalt einschließlich Sonderzahlung umrechne, dann ergeben sich 45.000 Euro. Auch das ist viel mehr als das, was hier vom Gesetz her vorgesehen ist. Bei neuen gesetzlichen Regelungen muss man sich über deren Folgen bewusst sein. Die Folgen könnten sein, dass bei den Beschäftigten, die bereits einen Job oder die einen suchen, ein erheblicher Druck auf die Löhne ausgelöst wird. Ein großes Problem könnte auch im Hinblick auf die EU entstehen, wenn deutlich wird, dass Deutschland auch bei Hochqualifizierten auf eine Niedriglohnstrategie setzt. Herr Dr. Dienelt hat es in seiner Vorlage angesprochen. Ich glaube nicht, dass wir uns es leisten können, auf solche Weise Wettbewerbsvorteile gegenüber den anderen EU-Mitgliedstaaten zu erzielen und das auch noch auf Basis eines intransparenten Verfahrens. Wenn man die Axt an den Euro legen will, dann kann man solch eine Strategie verfolgen. Wenn man das aber nicht will, soll man es sein lassen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen, Herr Brenke. Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes – also Karriere gemacht, nicht mehr Abgeordnete des Deutschen Bundestages – Frau Annelie Buntenbach. Herzlich Willkommen, Sie haben das Wort.

SV **Annelie Buntenbach** (Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, Berlin): Vielen Dank. Herr Vorsitzender, was soll ich dazu jetzt sagen? Es war ein Quereinstieg und natürlich ist das nicht die Karriere nach oben oder nach unten.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Gut, das ist natürlich politisch korrekt.

SV **Annelie Buntenbach** (Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, Berlin): Ich freue mich, dass wir hier die Gelegenheit haben, unsere Positionen noch einmal zu erläutern. Die Gewerkschaften sind davon überzeugt, dass mit dem demografischen Wandel Herausforderungen verbunden sind, wir brauchen Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und auch zur Steigerung der Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Zuwanderung aus der Europäischen Union und auch aus Drittstaaten. Dafür brauchen wir aber eine grundlegende Veränderung des Zuwanderungs- und Aufenthaltsrechts, das heißt, eine Vereinfachung dieses Gestrüpps, was wir im Moment haben, dieser Vielzahl von schwierigen Regelungen. Die Zielsetzungen, denen solche Veränderungen folgen müssten, liegen aus gewerkschaftlicher Sicht darin, dass zum einen Lohndumping und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse in dem Zusammenhang verhindert werden müssen, z. B. durch eine Einschränkung prekärer Beschäftigungsformen, wie grenzüberschreitender Leiharbeit und Entsendung sowie des Einsatzes von Solo- und Scheinselbstständigen. Das wäre ein wichtiger Punkt. Der zweite zentrale Punkt in diesem Zusammenhang ist, dass zur Ausschöpfung inländischer Potenziale gehört, dass alle in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen, deren Aufenthalt in Deutschland gestattet, geduldet oder erlaubt ist, einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten müssen und dass ein Wechsel des Aufenthaltszwecks und die Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung allen Gruppen, einschließlich der temporär oder zirkulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen, eingeräumt werden muss. Ich glaube, wir brauchen insgesamt eine Reduzierung der Zahl der verschiedenen Regelungen und Voraussetzungen für Erwerbstätige und eine möglichst weitgehende Aufhebung der Aufenthaltszwecke. Ich glaube auch, dass wir langfristig die Einführung eines an der Sicherung des Arbeitskräftepotenzials orientierten Systems zur Einwanderung von Erwerbstätigen und ihrer Familien im Sinne eines Punktesystems benötigen sowie eine Wiederkehroption für alle ausländischen Staatsangehörigen, die zur Beschäftigung, Ausbildung oder aus familiären Gründen ihren Aufenthalt in Deutschland unterbrechen mussten. Außerdem brauchen wir eine Angleichung der Aufenthaltsrechte von langjährig in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen an die Rechte der EU-Bürger und Verbesserungen bei der Familienzusammenführung und bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Das ist jetzt der Rahmen, in dem wir als Gewerkschaften den

Gesetzentwurf angeschaut haben. Wir brauchen in diesem Zusammenhang eben wirklich eine Vereinfachung des Aufenthaltsrechts. Hier werden aber weitere Regelungen hinzugefügt, sodass es eher zu seiner zusätzlichen Verkomplizierung führt. Dabei haben wir die Befürchtung, wenn es z. B. zwei Begriffe von Hochqualifizierten gibt, zwei unterschiedliche Kategorien in 19 und 19a, dass das eher zu kompliziert wird und wir damit weder bei den Wissenschaftlern, die kommen wollen, noch bei denen, die im Unternehmen Fachkräfte brauchen, den Effekt erreichen, dass sie wirklich besser Hochqualifizierte aus Drittstaaten mit einsetzen können. Das ist einer unserer zentralen Punkte. In diesem Zusammenhang begrüßen wir sehr, dass die Mindesteinkommensgrenze, die ursprünglich im Gesetzentwurf vorgesehen war, jetzt dann herausgenommen werden soll. Das halte ich für gut und richtig. Ich will noch einen letzten Punkt sagen. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist ganz entscheidend, dass dann, wenn wir Zuwanderung in Erwerbstätigkeit haben, hier sichergestellt ist, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen geprüft werden, sei es von der Bundesagentur oder von größeren Betrieben mit Betriebsräten eigenständig oder wie auch immer das genau stattfindet – entscheidend ist, dass hier nicht eine Schlechterstellung von Zuwanderern erfolgt und damit Lohndumping stattfinden kann.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Frau Buntenbach. Vom Verwaltungsgericht Darmstadt kommt der Richter Dr. Dienelt.

SV **Dr. Klaus Dienelt** (Verwaltungsgericht Darmstadt): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich werde mein Eingangsstatement auf die wesentlichen Fehler, die mir bei Durchsicht des Gesetzentwurfs aufgefallen sind, beschränken. Bevor ich aber Kritik äußere, möchte ich zunächst einmal hervorheben, dass ich den Gesetzentwurf für einen sehr wichtigen Schritt halte, um den Standort Deutschland für gut ausgebildete ausländische Zuwanderer attraktiver zu machen. In der Konkurrenzsituation, in der sich Deutschland befindet, ist es wichtig, Hochqualifizierten Anreize zu bieten, nach Deutschland zu kommen und genauso wichtig ist es auch, Studienbewerber bzw. erfolgreiche Absolventen zum Verbleib zu bewegen. Wenn ich jetzt zu den einzelnen Regelungen komme, an denen man noch nacharbeiten müsste, gehe ich mehr oder minder chronologisch das Gesetz durch. Das Erste, was mir aufgefallen ist, darauf hat die Fraktion der SPD in ihrem Antrag auch hingewiesen, ist der Umstand, dass die Gehaltsgrenze für das Mindesteinkommen für Hochqualifizierte nicht richtlinienkonform festgelegt wurde. In der Richtlinie ist eine Gehaltsgrenze von mindestens dem Anderthalbfachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts vorgesehen. Wenn man in dem Gesetzentwurf nachsieht, so wird erkennbar, dass dort im § 41a Abs. 1 Beschäftigungsverordnung-Entwurf (BeschV-E) eine andere Bemessungsgrenze benutzt wird, nämlich zwei Drittel der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der Allgemeinen Rentenversicherung. Vergleicht man die Beträge, die bei den

unterschiedlichen Beitragsbemessungsgrenzen aufgrund der Verordnung für maßgebliche Rechengrößen der Sozialversicherung errechnet werden, sieht man, dass die Mindesteinkommen ganz deutlich auseinanderklaffen, nämlich um bis zu 320 Euro monatlich. Dabei ist bereits die Frage erlaubt, ob man die vorgenannte Verordnung überhaupt heranziehen darf, um das Mindesteinkommen zu berechnen. Denn dort werden nicht nur Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt, sondern auch Teilzeitbeschäftigte, sodass der Wert, der sich in der Verordnung wiederfindet, geringer ist als bei einem Wert, der ausschließlich Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt. Was noch auffällt, sind mehrere Kleinigkeiten: So sind die Ausschlussgründe für den Anwendungsbereich der Hochqualifizierten-Regelung nicht vollständig umgesetzt. Das will ich nicht alles wiederholen; dies kann man in meiner Stellungnahme nachlesen. Es fehlt auch die Mindestfrist für die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis für Hochqualifizierte. Wir haben zwar die Höchstfrist von vier Jahren ins Gesetz aufgenommen, aber die Richtlinie sieht auch vor, dass eine Mindestfrist von einem Jahr, die ins Gesetz aufgenommen werden müsste, vor. Besonders misslich ist etwas, was sicherlich die Attraktivität für Hochqualifizierte nach Deutschland zu kommen verringert, nämlich die Notwendigkeit Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug beizubehalten. Wenn Sie in der Richtlinie nachsehen, so werden Sie feststellen, dass jede Art von Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug unzulässig ist. Daher ist im Rahmen des § 30 Abs. 1 S. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eine umfassende Ausnahmeregelung zu treffen. Weiterhin fällt auf, dass bei der Anrechnung von Voraufenthaltszeiten in anderen Mitgliedstaaten für den Erwerb einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG, der auch bei Hochqualifizierten zulässig sein soll, ein Teil der Regelung nicht umgesetzt wurde. Dies betrifft die Voraussetzung, dass Hochqualifizierte zumindest fünf Jahre im Besitz einer entsprechenden Erlaubnis gewesen sein müssen. Weiterhin besteht Handlungsbedarf mit Blick auf den Ausweisungsschutz. Für Hochqualifizierte, die das Daueraufenthaltsrecht erworben haben, ist der Ausweisungsschutz durch das AufenthG nicht europarechtskonform umgesetzt worden. Wir haben eine Regelung in § 56 Abs. 1 Nr. 1 a AufenthG, die im Hinblick auf die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aus dem Dezember 2011 nicht mehr aufrecht erhalten werden kann. Die nötige Anpassung sollte man im Zuge der Überarbeitung gleich mit erledigen. Weiterhin ist mir noch aufgefallen, dass der Erwerb des Titels nach 18b AufenthG-E, der begrüßenswert ist, weil man relativ schnell zu einer Niederlassungserlaubnis kommt, an den Besitz bestimmter Aufenthaltstitel anknüpft. Das scheint zunächst einleuchtend, weil es beschäftigungsbezogene Titel sind. Aber man grenzt damit eine wichtige Gruppe aus, nämlich insbesondere diejenigen, die während oder nach dem Studium heiraten und deswegen nicht mehr im Besitz von beschäftigungsbezogenen Aufenthaltstiteln sind, sondern aufgrund der Eheschließung familienbezogene Titel besitzen. Es gibt keinen vernünftigen Grund, die Personen, die sich besonders integrieren, von der

Verfestigungsmöglichkeit auszuschließen. Begrüßenswert ist aus meiner Sicht, dass man den Studenten während der Arbeitssuche die Erwerbstätigkeit gestatten möchte. Das erleichtert sicherlich auch den Einstieg in einen hinsichtlich des Studiums angemessenen Beruf, weil man während der Zeit der Arbeitssuche auch einen Job aufnehmen kann, der als nicht angemessen angesehen werden würde. Spätestens im Rahmen der Verlängerung des Arbeitsvertrages haben die Absolventen dann die Möglichkeit, wenn sie sich bewährt haben, einen angemessenen Job zu bekommen. Unabhängig von diesem pragmatischen Ansatz ist die Regelung aber auch gesetzestechnisch unglücklich gefasst, weil dort ein Zusatz aufgenommen wurde, der lautet: „während dieses Zeitraumes ist die Erwerbstätigkeit gestattet“. Dieser Zusatz weicht von der normalen Diktion im Aufenthaltsrecht ab, weil man solche Beschränkungen nicht braucht. Der Titel, den der Ausländer hat, gestattet ohnehin nur während der Gültigkeitsdauer die Ausübung einer Erwerbstätigkeit, sodass man sich fragt, was dieser Zusatz soll. Er macht Schwierigkeiten im Verlängerungsverfahren, weil man nicht weiß, ob der Gesetzgeber hier tatsächlich eine besondere Regelung treffen wollte oder nicht. Einzelheiten kann man noch besprechen oder meiner Stellungnahme entnehmen. Ganz kontraproduktiv scheint mir der Löschtatbestand, der hier im Gesetz aufgenommen werden soll. § 51 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG-E sieht vor, dass die Niederlassungserlaubnis nicht nur des Hochqualifizierten, sondern aller Familienangehörigen, die in der Bedarfsgemeinschaft leben, automatisch erlöschen.

*(Zwischenruf BE **Reinhard Grindel** (CDU/CSU): Es wäre besser, wenn man den Änderungsantrag kennen würde, Herr Dr. Dienelt.)*

SV **Dr. Klaus Dienelt** (Verwaltungsgericht Darmstadt): Dazu kommen wir noch, Herr Grindel. Aus meiner Sicht wäre eine Streichung des Erlöschenstatbestands sinnvoll. Zum Schluss noch ein Hinweis auf die Neuregelung des § 81 Abs. 4 AufenthG-E: Hier soll eine Härtefallregelung für verspätete Anträge aufgenommen werden. Das ist etwas, was aus meiner Sicht natürlich begrüßenswert ist. Wir brauchen eine entsprechende Regelung, um Härten hinsichtlich der Arbeitsaufnahme von Personen zu vermeiden, die verspätet Verlängerungsanträge stellen. Hier könnte man überlegen, ob die Regelung so ausgestaltet wird, dass in Fällen, in denen die Verlängerungsanträge zwei Wochen nach Auslauf des Titels gestellt werden, automatisch eine Fiktionswirkung entsteht. Das würde die ganze Verwaltungspraxis deutlich entlasten und zu Klarheit führen. Damit will ich es zunächst einmal belassen und das Weitere der Befragung und Diskussion anheimstellen.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Vielen Dank, Herr Dr. Dienelt. Vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in Berlin kommt Frau Dr. Fincke. Sie haben nun das Wort.

SV **Dr. Gunilla Fincke** (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin): Vielen Dank. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Gelegenheit, hier Stellung nehmen zu dürfen. Ich denke, Einigkeit herrscht darüber, dass zur Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland zunächst auf die inländischen Potentiale geschaut und diese genutzt werden müssen, dass aber auch eine gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten nötig ist. Im letzten Jahr wurden knapp 12.000 Aufenthaltserlaubnisse an qualifizierte im Berichtsjahr eingereiste Fachkräfte vergeben, davon allerdings ein erheblicher Anteil im Rahmen des Personalaustausches, für den in umgekehrter Weise auch Fachkräfte das Land verlassen. Die Zahl der zuwandernden Fachkräfte sollte da erhöht werden und auch in der Bevölkerung gibt es hierfür Rückhalt, wie alle Umfragen zeigen. Zuwanderungssteuerung funktioniert aber nicht so, dass man die Schleusen des Aufenthaltsrechts nur ein wenig öffnen muss und schon Fachkräfte in ausreichender Zahl und angemessener Qualifikation nach Deutschland strömen, sondern es ist ein kompliziertes Unterfangen. Deswegen sollte man rechtzeitig beginnen, die Regelungen zu ändern und dann auch sehr gut schauen, wie sich das Image von Deutschland im Ausland wandelt und wie man eine proaktive Anwerbung betreiben kann. Die Umsetzung der Europäischen Richtlinie und die Einführung der Blue Card in Deutschland sind in der vorgeschlagenen Ausgestaltung sehr zu begrüßen. Ich möchte nur auf einen Malus eingehen: Die Hochqualifizierten-Richtlinie eröffnet die Möglichkeit, auch eine mindestens 5-jährige einschlägige Berufserfahrung als ausreichende Qualifikation für die Erteilung einer Blauen Karte anzuerkennen. Der Gesetzentwurf ermächtigt aber nur das BMAS, den Kreis der berücksichtigungsfähigen Ausländer entsprechend zu erweitern. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung in seiner Stellungnahme daher auf, zeitnah Möglichkeiten zu schaffen, um diese Option für ausgewählte Berufe zu realisieren. Dieser Vorschlag ist mit Blick auf Bedarfe – auch im Segment der beruflich Qualifizierten – auf dem Arbeitsmarkt zu begrüßen und sehr zu unterstützen. 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. Die konkrete Ausgestaltung ist in allen Aspekten sehr zu begrüßen. Ein wenig kritisch kann angemerkt werden, dass die Suchphase weiterhin nur direkt im Anschluss an das Studium genommen werden kann und vor Absolvieren des Studienabschlusses beantragt werden muss. Hier sollte über eine Flexibilisierung, wie sie in manchen anderen europäischen Staaten üblich ist, nachgedacht werden. 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 neuen Möglichkeiten besser bewerben zu können. Die Einführung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche 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. Auch die Einführung einer Genehmigungsfiktion ist positiv, noch sinnvoller wäre aus meiner Sicht eine Fiktion gewesen, die das gesamte Genehmigungsverfahren umfasst, das heißt, vom Zeitpunkt, bei dem der Antragsteller und der Arbeitgeber bei der Ausländerbehörde die vollständigen Informationen eingereicht haben bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Erlaubnis erteilt oder natürlich auch verweigert wird. Eine solche Deckelung des Gesamtverfahrens statt nur des Anteils der Vorrangprüfung, wie jetzt vorgesehen, würde die Planungssicherheit weiter verbessern. Die Verbesserungen für Selbständige sind ebenfalls sehr zu begrüßen. Auch zu begrüßen ist die neu eingeführte Suchphase und die verbesserten Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Absolventen einer Berufsausbildung in Deutschland. Die Streichung von § 19 Absatz 2 Nummer 3 AufenthG ist angesichts der Zerfaserung der sowieso sehr geringen Fallzahlen und der höchstproblematischen ehemals vorgesehenen Regelung zur Widerrufung der Niederlassungserlaubnis rechtfertigbar. Aus dem Antrag der Fraktion der SPD sollte noch die Erweiterung des Kindernachzugs zu alleinerziehenden, aber nicht allein sorgeberechtigten Fachkräften übernommen werden. Der Nachzug von Kindern setzt bisher in den Regelfällen voraus, dass beide Eltern oder der allein sorgeberechtigte Elternteil in Deutschland leben. Diese Regelung entspricht nicht der vielfältigen Realität, in der auch alleinerziehende, aber nicht allein sorgeberechtigte Fachkräfte nach Deutschland kommen. Deswegen sollte eine zeitgemäße Überarbeitung stattfinden, die den Vorschlag der SPD-Fraktion aufgreift. Dringend erforderlich ist zudem eine proaktive Information über die Möglichkeiten der Zuwanderung von Fachkräften nach Deutschland. Dazu gehören ein zentrales Informationsportal, die Einführung von Fachkräftebeauftragten an den Auslandsvertretungen sowie professionelle Informationskampagnen in den Herkunftsländern von potentiellen Fachkräften. Die Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte aus Drittstaaten sind im internationalen Vergleich in Deutschland attraktiv – nur ist dies viel zu wenig bekannt. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Wir danken Ihnen, Frau Dr. Fincke. Vom Sächsischen Staatsministerium des Innern kommt der Referatsleiter für Ausländerangelegenheiten und Staatsangehörigkeit, Herr Strunden. Sie haben das Wort.

SV Martin Strunden (Sächsisches Staatsministerium des Innern): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, vielen Dank. Ich freue mich über die Gelegenheit, hier aus der viel praktischeren Länderperspektive eine Stellungnahme abgeben zu können. Vorweg gesagt, die Diskussion über „Fachkräftemangel – Ja oder Nein“ ist durch. Es gibt Fachkräftemangel und das spürt man beispielsweise im Freistaat Sachsen im Gespräch mit Unternehmen eindeutig. Es ist auch richtig an der Stelle an das AufenthG heranzugehen und Erweiterungen im AufenthG herbeizuführen, weil ganz offensichtlich die EU-Binnenmigration, die weitestgehend privilegiert ist, nicht ausreicht und insofern eine Änderung im AufenthG die Tür öffnet, um noch über den EU-Raum hinaus am internationalen Arbeitsmarkt teilhaben zu können. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist insgesamt ein sehr großer Wurf – ein Wurf, der auch langfristig Ruhe reinbringt und der nach unserer Einschätzung bei einer weiter sich verschärfenden Situation des Fachkräftebedarfs immer noch die ausreichenden und notwendigen Instrumente bereithält, um auch in den kommenden Jahren klarzukommen. Wir hatten vom Freistaat Sachsen aus eine Bundesratsinitiative mit verschiedenen Elementen angeregt. Wir finden von den Zielsetzungen her hier alles wieder und glauben, dass das mit dem Blick auf den Bedarf sehr vernünftig ist, vor allem aus zwei Gründen. Das Erste: Der Fokus auf die inländischen Ausländer, also die Personen, die bereits hier sind. Diese Fokussierung ist migrationspolitisch vollkommen sinnvoll, weil die Standortentscheidung schon getroffen wurde und es relativ leichter ist, jemanden zum Bleiben zu bewegen als jemanden zum Kommen zu bringen. Das andere, was aus unserer Sicht wichtig und entscheidend ist, dass hier eine Regelung gefunden worden ist, – ich nenne sie einmal Blue Card Plus – die über die Vorgaben der EU hinausgeht. Das ist wichtig, um Deutschland als Standort international auch als offen zu definieren und den internationalen Arbeitsmarktaustausch frei und zugänglich zu machen. Im Einzelnen: Die neuen Möglichkeiten zur Arbeitssuche. In der Tat eine Abkehr vom bisher vorherherrschenden Prinzipien im Aufenthaltsrecht „ohne Vertrag, kein Titel“, hier sind die Erfahrungen der Arbeitssuche für Studenten aufgegriffen worden. Das ist sehr zu begrüßen. Die Erweiterung des bisherigen Arbeitssuchetitels für Absolventen auf 18 Monate ist sehr realitätsnah, weil natürlich bis der Arbeitsplatz gefunden wird das ein oder andere noch passieren kann, das heißt, bis die Zeugnisse von der Uni da sind oder so, das ist relativ praktisch gedacht. Der neue Aufenthaltstitel §18 c AufenthG-E zur Arbeitssuche für Akademiker ist ausdrücklich aus unserer Sicht zu begrüßen, weil er vor allem einen Weg schafft, einen legalen Weg schafft, für etwas, was ohnehin stattfindet. Bisher findet Arbeitssuche überwiegend auf dem Weg des Touristenvisums statt. Manche Leute versuchen auch Arbeitssuche zu betreiben, indem sie „Asyl“ sagen. Glücklicherweise an dieser Stelle eine klare gesetzliche Regelung zu haben, unter der dann eine Arbeitssuche stattfinden kann. Vor allem könnte eine solche Regelung

auch die Möglichkeit eröffnen, am Standort zu bleiben, wenn einem Arbeitnehmer durch Insolvenz oder anderes der Arbeitsvertrag und damit der Titel in Gefahr gerät. Dann ist der Überwechsel in einen Titel zur Arbeitssuche an dieser Stelle ein mögliches Instrument, um das Personalpotential am Standort zu halten. Die verschiedenen Wege zur Niederlassungserlaubnis: Der Gesetzentwurf greift eine ganz entscheidende Erkenntnis auf, die im § 19 AufenthG alte Fassung drin war, dass man nämlich guten Leuten oder Leute, die man haben will, frühzeitig eine langfristige Perspektive geben muss und folgt damit der Logik einer nachhaltigen Personalpolitik, wie sich auch ein Arbeitgeber verhalten würde, dass man rechtzeitig gesuchten Leuten ein Signal gibt „Du kannst hier bleiben, du kannst dich hier verfestigen.“ Insofern sind diese neuen Möglichkeiten migrationspolitisch sehr zu begrüßen. Der Wegfall der Gehaltsgrenze im alten § 19 AufenthG von 66.000 Euro ist sehr zu begrüßen, weil letztendlich die Vorgabe eines Regelbeispiels hier dazu geführt hat, dass die Einkommensgrenze von 66.000 Euro in Stein gemeißelt war und mit 65.900 Euro kein Weg in die Niederlassungserlaubnis führte. Eine Verengung auf alleine wissenschaftliche Kräfte wie sie sich im § 19 AufenthG –E darstellt, ist nicht zu befürchten, weil demgegenüber die neuen EU Blue Card-Regelungen so wie sie sind, auch einen überholenden Effekt haben und ausgesprochen großzügig sind. Bei der gesamten Gehaltsgrenzendiskussion gibt es aus unserer Sicht offensichtlich viele verschiedene Möglichkeiten, – ohne dass ich Volkswirt bin – das durchschnittliche Jahreseinkommen zu berechnen. Je nachdem welche Methode ich verwende, komme ich zu unterschiedlichen Werten an dieser Stelle. Von daher war es aus unserer Sicht immer wichtig, dass man sich nicht in statistischen Debatten übt, sondern dass man an dieser Stelle vom Bedarf her denkt. Dann ist folgende Überlegung aus unserer Sicht wichtig, dass man sich überlegt, welche Einkommen haben die Leute, die wir überhaupt erreichen können bei unseren Überlegungen und das sind natürlich Leute, die eher noch am Berufsanfang stehen und dann reden wir über Gehaltsgruppen, die eben in der Gegend von 40.000 bis 50.000 Euro sind. Die alte Regelung, die eine Privilegierung oberhalb von 66.000 Euro vorgesehen hat, adressierte sich an Personen, die sozusagen schon verfestigt in ihrer Berufslaufbahn sind, die aber dementsprechend durch ihre Karriereschritte und ihre familiären Situationen, die sie dann typischerweise schon zeigen, weniger mobil sind oder weniger Migrationsbereitschaft zeigen. Von daher, aus der Sicht des Bedarfs, an wen sich so eine Vorschrift adressieren soll, ist die Gehaltsfindung hier ausgesprochen zu begrüßen. Sehr zu begrüßen ist auch der Sprachanreiz, der bei der verschiedenen Anwartschaftszeit auf die Niederlassungserlaubnis gesehen wird, dass also derjenige, der sich für den Erwerb der deutschen Sprache stärker engagiert, privilegiert wird. Das ist migrationspolitisch ausgesprochen zu begrüßen. Nebenerwerbsmöglichkeiten für die Studenten – das ist schon gesagt worden – ist sicherlich sehr wichtig, weil natürlich der Weg in den Job oft über ein Praktikum oder über den Nebenjob führt.

Ich möchte auch noch etwas zu dem Antrag der SPD sagen, wo weitere Möglichkeiten in den Arbeitsmarkt für Geduldete gefordert werden. Ich glaube, mit Blick auf alle vorliegenden Untersuchungen und das in diesem Personenkreis anzunehmende oder vorzufindende Qualifikationspotential, dass diese Gruppe für eine gezielte und gewollte Arbeitsmigration sicherlich in einzelnen Fällen Erfolg verspricht, aber jedenfalls nicht vom Prinzip her die Zielgruppe ist. Das andere ist, dass natürlich hier eine ordnungspolitische Grenze überschritten würde und man sicherlich unbedingt vermeiden sollte, dass sich der Eindruck festsetzt, dass man durch die alleinige Aufenthaltsdauer in Deutschland einen Aufenthaltstitel oder ein Arbeitsrecht ersitzen kann. Spracherwerb; Forderung nach Spracherwerb im Herkunftsland: Ich denke, dass an dieser Stelle das Bundesverfassungsgericht recht eindeutig war und den hohen Stellenwert der Forderung an den Spracherwerb zu Integration klar gestellt hat und insofern daran festgehalten werden sollte. Aus unserer Sicht ist der Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags rundum zu begrüßen und wird sehr langfristig gute Instrumente bereithalten. Vielen Dank.

Vors. Wolfgang Bosbach: Wir danken Ihnen, Herr Strunden. Letzter Sachverständiger ist Herr Prof. Dr. Thym von der Universität Konstanz, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht.

SV Prof. Dr. Daniel Thym (Universität Konstanz): Vielen Dank, Herr Bosbach. Ich möchte mit einer allgemeinen Bemerkung starten. Der aktuelle Gesetzesvorschlag ist die dritte Reform im Bereich des Arbeitsmarktzugangs seit dem Zuwanderungsgesetz und wenn man diese verschiedenen Reformschritte saldiert, dann ergibt sich in der Sache nicht weniger als ein schleichender Systemwechsel – und zwar mit der Blauen Karte EU speziell für Hochschulabsolventen. Mit der Abschaffung und Erleichterung der Vorrangprüfung sowie den erweiterten Möglichkeiten für Arbeitsplatzsuchende finden nicht weniger als Elemente eines angebotsorientierten Humankapitalmodells Einzug in das deutsche Recht. Das klingt alles recht akademisch und ist es vielleicht auch, aber in der Sache heißt das nichts anderes, als dass der Unterschied zwischen dem künftigen deutschen Recht und einem Punktesystem nur noch graduell ist. Insbesondere wäre ein Punktesystem nicht automatisch großzügiger als die künftige deutsche Regelung; der Unterschied dürfte primär auf der politisch-symbolischen Ebene zu verorten sein.

In der Sache möchte ich drei Punkte aufgreifen. Erstens: Die Absolventen deutscher Hochschulen. Es besteht Einigkeit, dass die Absolventen deutscher Hochschulen eigentlich eine ideale Form der Wirtschaftsmigration sind und diese Ansicht teile ich; auch klassische Einwanderungsländer wie die Vereinigten Staaten, Kanada oder Australien akquirieren über diesen Weg, nämlich dem Verbleib inländischer Hochschulabsolventen, einen Großteil ihrer

Hochqualifizierten. Deutschland geht insoweit keinen Sonderweg. Auch inhaltlich ist der Vorschlag weitgehend. Wie bereits gesagt wurde, kommt es nun darauf an, dass den Regelungen in der Praxis zum Durchbruch verholfen wird. Wenn auch in der Zukunft ein – aus Sicht der Politik – zu geringer Anteil von inländischen Hochschulabsolventen in Deutschland verbleibt, so liegt dies meines Erachtens nicht am Recht (das AufenthG ist in Zukunft großzügig genug), sondern an den außerrechtlichen Rahmenbedingungen. Wenn man darüber hinaus eine weitere rechtliche Ausweitung der Regelung wünschen sollte, könnte man darüber nachdenken, den § 16 Abs. 4 AufenthG auf bestimmte Drittstaater mit einem EU- oder OECD-Hochschulabschluss auszuweiten. Hierdurch würde z. B. ein argentinischer Staatsangehöriger, der an einer spanischen Hochschule ein Ingenieurstudium absolviert, Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten – und zwar über eine ggfls. modifizierte Anwendung des § 16 Abs. 4 AufenthG mit der Möglichkeit einer Beschäftigung während der Arbeitsplatzsuche. Dies ist jedoch Zukunftsmusik. Für inländische Hochschulabsolventen ist mit dem aktuellen Gesetzesvorschlag das rechtliche Erleichterungspotential meines Erachtens ausgeschöpft.

Zweitens: Die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche. Ich wies bereits darauf hin, dass mit § 18c AufenthG-E ein Element des Humankapitalmodells Einzug in das deutsche Aufenthaltsrecht findet. Ebenso wie bei einem Punktesystem kann jemand, der eine entsprechende Ausbildung besitzt, aus eigener Initiative nach Deutschland reisen und einen Job suchen. Erneut kommt es darauf an, dass diese Möglichkeit in der Wirklichkeit genutzt wird. Dies wird der Arbeitsmarkt ganz wesentlich alleine regeln müssen. Man könnte jedoch erwägen, dass Arbeitgeber oder auch Verbände, ggfls. in Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, flankierende Maßnahmen ergreifen. Ich persönlich etwa könnte mir vorstellen, dass die Arbeitgeber und das BAMF gemeinsame Programme für bestimmte Berufsgruppen organisieren, um den Zugang dieser Leute zum deutschen Arbeitsmarkt auf Grundlage des §18c AufenthG-E zu fördern und zu erleichtern. Man könnte etwa Job- und Kontaktbörsen mit Kursen zur Bewerbungspraxis oder Informationen zum Arbeits- und Sozialsystem anbieten. Die Kosten würden von den Verbänden oder den Unternehmen getragen, ggf. gemeinsam mit dem BAMF. Eben diesen Weg eines strukturierten Arbeitsmarktzugangsprogramms geht seit Kurzem auch Kanada, das auf die Unzulänglichkeiten seines Punktesystems dadurch reagierte, dass eine befristete Zugangsmöglichkeit in Verbindung mit einer *Canadian Experience Class* geschaffen wurde. Daran könnte man sich orientieren. Das ist aber primär eine Umsetzungsfrage, keine Frage der Redaktion des Gesetzesrechts.

Drittens: die Blaue Karte. Wir alle wissen, dass die Blaue Karte auf einer Richtlinie basiert und das bedeutet zugleich, dass der Bundestag keine umfassende Entscheidungsfreiheit mehr besitzt, weil wichtige Vorgaben vom EU-Gesetzgeber festgelegt sind. Dies gilt u. a. für Art. 7 Abs. 2 Hochqualifizierten-Richtlinie, wonach

die Blaue Karte als befristeter Titel für eine Dauer von ein bis vier Jahren erteilt wird. Oder anders formuliert: Die sofortige Erteilung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis für Inhaber einer Blauen Karte ist unzulässig. Hiernach steht der deutsche Gesetzgeber vor zwei Möglichkeiten: Entweder es gelten in Zukunft zwei parallele Gehaltsschwellen für die Blaue Karte sowie nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG oder die zweite Bestimmung wird gestrichen. Der Gesetzesvorschlag optiert für die zweite Variante und ich halte diesen Weg im Ergebnis für richtig. Ein wichtiger Grund hierfür ist Transparenz. Wollen wir wirklich, dass zwei Gehaltsschwellen parallel nebeneinander existieren, die unter Umständen sogar eine unterschiedliche Höhe haben? Wohl kaum. Deswegen halte ich die Abschaffung des § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG für richtig. Wenn man wirklich die Vereinfachung des Arbeitsmigrationsrechts auf seine Fahnen schreibt, dann könnte zudem darüber nachdenken, noch einen Schritt weiterzugehen und den § 19 AufenthG einfach ersatzlos zu streichen. Das hätte zur Folge, dass die Hochqualifiziertenmigration einzig über die Blaue Karte und damit über § 19a AufenthG, stattfinden würde. Meines Erachtens ist es durchaus erwähnenswert, weil sich zeigt, dass der Weg des § 19 AufenthG (also die unmittelbare Erteilung einer Niederlassungserlaubnis) nicht der Königsweg ist. Auf diese Gründe möchte ich abschließend kurz hinweisen. Erstens: Im Ergebnis werden durch den Gesetzesvorschlag die Gehaltsschwellen deutlich gesenkt, sodass § 19 AufenthG einen geringen Mehrwert bietet. Zweitens: Inhaber einer Blauen Karte haben einen Rechtsanspruch auf Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis bzw. die spätere Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder Daueraufenthaltserlaubnis-EG. Befristung heißt nicht, dass sie das Land nach drei Jahren verlassen müssen; der Bleibanspruch kann ggf. eingeklagt werden. Drittens: Die sofortige Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach Maßgabe des bisherigen § 19 AufenthG wird in der Praxis wenig nachgefragt; die Statistiken weisen geringe Werte aus. Offensichtlich ist dieser sofortige Zugang zu einem unbefristeten Titel nicht der entscheidende rechtliche Vorteil. Viertens: Vielmehr hat es den Anschein, dass es für die Hochqualifizierten in rechtlicher Hinsicht primär darauf ankommt, dass der Familiennachzug großzügig ausgestaltet ist und dies ist in der aktuellen Fassung des Gesetzesvorschlags der Fall (hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs und der Sprachkenntnisse). Fünftens und letztens: Wenn man im Einzelfall unbedingt eine Niederlassungserlaubnis wünscht, dann kann man, solange es § 19 AufenthG gibt, diese Norm in Zukunft anstelle einer Blauen Karte weiterhin anwenden. Eine Streichung des Abs. 2 Nr. 3 beseitigt eine Regelerteilungsvoraussetzung und beseitigt nicht die Möglichkeit einen Rückgriffs auf § 19 Abs. 1 AufenthG. Aus diesen Gründen halte ich die gefundene Regelung für zweckmäßig. Ich bin am Ende angelangt und bedanke mich.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Wir danken Ihnen, Herr Prof. Dr. Thym. Wir kommen nun zu den Fragen der Berichterstatter aus den Fraktionen im Innenausschuss.

Ich darf nicht nur darum bitten, die Fragen zu formulieren, sondern auch an die Sachverständigen zu adressieren. Reinhard Grindel, bitte.

BE Reinhard Grindel (CDU/CSU): Ich habe noch einmal eine Frage an Prof. Dr. Thym, was die Berechnungsgrundlagen angeht. Sie haben, glaube ich, sich damit in Ihrer Stellungnahme befasst. Es ist in der Tat, wie es Herr Strunden gesagt hat, nicht ganz einfach, präzise das, was das 1,5fache ist, zu ermitteln und deswegen sind wir diesen Weg gegangen. Ich wäre sehr dankbar, wenn Sie das noch einmal darstellen könnten, ob das zulässig ist. Wie ich überhaupt sagen muss, dass die schriftlichen Stellungnahmen zum Teil eben in der Tat daran krankten, dass Sie sich beharrlich verweigern, die sehr weitgehenden Änderungsanträge zur Kenntnis zu nehmen. Eine grundsätzliche Frage habe ich an Herrn Alt, vielleicht auch an andere, die sich da angesprochen fühlen: Für wie wichtig bei dem Kampf um die klugen Köpfe halten Sie eigentlich das Ausländerrecht? Spielt die Musik auch da? Sicher, sonst hätten wir das nicht gemacht, aber auch in anderen Bereichen ist nach wie vor meine feste Überzeugung, dass die deutsche Wirtschaft zu schlecht bezahlt, insbesondere Hochschulabsolventen nicht die Angebote für unbefristete Arbeitsverhältnisse macht wie das in anderen europäischen oder auch außereuropäischen Ländern der Fall ist und auch zu viel noch in Deutschland in den Unternehmen kommuniziert wird, was sicherlich auch eine Hürde ist. Da hätte ich gerne eine Einschätzung, wie wichtig nicht auch andere Dinge, die sich ändern müssten, sind, um im Kampf um die klugen Köpfe besser zu werden. Um bei Herrn Alt zu bleiben, hat Herr Brenke die etwas ungewöhnliche These „Es gäbe kein Fachkräftemangel, sondern die Fachkräfteschwemme stehe bevor.“ geäußert. Da wäre ich ganz dankbar, wenn Sie das aus Ihrer fachlichen Sicht kommentieren würden. Ich würde darüber hinaus vielleicht Frau Dr. Fincke und Herrn Thym, der sich auch in diesem Bereich auskennt, noch etwas anderes fragen. Unser Änderungsantrag ist eigentlich nur – das zeigen auch ein bisschen die Stellungnahmen der Experten – hier von zwei Gruppen kritisiert worden. Von Frau Buntenbach, wobei die DGB-Kollegen vor Ort mir immer etwas anderes sagen, deren Sorgen gehen eigentlich in eine genau andere Richtung, aber das ist geschenkt und die IHK, im Gegensatz übrigens zu BDI und BDA. Jetzt würde ich gerne einmal wissen – unter dem Stichwort „Kampf um die klugen Köpfe“ – was haben die Auslands-IHK, was hat eigentlich aus Ihrer Sicht die IHK bisher gemacht, um insbesondere mittelständischen Firmen zu helfen, an Fachkräfte zu kommen. Mich würde einmal interessieren, ob da nicht einige Herren anfangen müssten, vor ihrer eigenen Haustür zu kehren.

[Zwischenruf nicht konstruierbar]

Das kennen Sie doch aus der großen Koalition. Wir machen doch alles, was für Arbeitnehmer gut und sinnvoll ist. Und dann möchte ich von Herrn Brenke wissen,

– Sie haben in Ihrer Stellungnahme das Thema „Brain Drain“ angesprochen – ob ich das richtig verstanden habe, dass Sie die Sorge haben bei den Anträgen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass das in der Tat unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten problematisch in der Konsequenz sein könnte, was dort vorgeschlagen ist?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Thym, bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Zur Berechnungsmethode: Die einschlägigen Regelungen befinden sich im Art. 5 Abs. 3 der Hochqualifizierten-Richtlinie und dort steht sinngemäß: Die Bruttojahresgehaltsschwelle, die die Mitgliedstaaten festlegen, muss im Ergebnis mindestens das 1,2fache bzw. das 1,5fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts ausmachen. Ich lese die Vorschrift so, dass den Mitgliedstaaten hierdurch eine Ergebnispflicht auferlegt wird; sie müssen eine Gehaltsschwelle festlegen, die im Ergebnis nicht unter diese 1,2 bzw. 1,5fache absenken darf. Wie die Mitgliedstaaten die Gehaltsschwelle innerstaatlich berechnen, ist ihre Sache, solange diese im Ergebnis das 1,2fache oder 1,5fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts ausmacht. Das würde ich neben dem Wortlaut aus allgemein europarechtlichen Erwägungen ableiten. Nach Art. 288 UAbs. 3 AEUV wird den Mitgliedstaaten mit einer Richtlinie ein Ziel vorgegeben, während die Umsetzung dieses Ziels oder, in der Sprache des Vertrags, die Wahl der Form und der Mittel den Mitgliedstaaten überantwortet bleibt. Dies bestätigt, dass die Mitgliedstaaten die Berechnungsmethode selber wählen können, solange diese im Ergebnis die Mindestschwelle der Richtlinie einhält. Deswegen ist der Rekurs auf die Beitragsbemessungsgrenze im Umsetzungsgesetz meines Erachtens richtlinienkonform. Es kommt dann entscheidend darauf an, ob im Ergebnis die Schwellenwerte eingehalten werden. Dies wiederum hängt davon ab, wie wir dieses durchschnittliche Bruttojahreseinkommen berechnen. Statistisch stellt sich hier die Frage, welches Bruttojahresgehalt man zugrunde legt. Die Richtlinie selber hat das Problem erkannt, aber nicht geregelt, weil in Art. 20 Abs. 3 steht, dass auf statistische Daten der Kommission oder nationaler Statistikämter zurückgegriffen werden soll. Welche das sind, sagt die Richtlinie aber nicht. Abschließend ganz kurz zur Entstehungsgeschichte: Ursprünglich wollte die Kommission eine Orientierung an Mindestgehältern vorschreiben; da es diese aber nicht überall gibt, wählte man die unklare Regelung des heutigen Art. 5 Abs. 3. Kurzum: Hier wird keine abschließende Regelung getroffen. Wenn eine Richtlinie eine klare Vorgabe umgeht, müssen die Mitgliedstaaten eigenverantwortlich eine Entscheidung treffen.

Zu der zweiten Frage, die kurz anklang, hinsichtlich der Auslands-IHK und der Akquise: Hier gilt für die Wirtschaftsmigration, also die Fachkräfte, letztlich dasselbe, was Frau Dr. Fincke für die Studierenden ausführte. Mit dem

Gesetzesvorschlag in der Fassung des Änderungsantrags hat man rechtlich für die betroffenen Gruppen mehr oder weniger alles gemacht, was man rechtlich machen kann. Es geht jetzt darum, die Implementation anzugehen – und hierzu kann ich als Jurist nicht sonderlich viel sagen.

BE Reinhard Grindel (CDU/CSU): Darf ich kurz nachfragen? Ich meine Folgendes: Schon in der Vergangenheit ist es nicht verboten gewesen und von anderen Staaten auch an Universitäten gemacht worden, z. B. in Indien, Indonesien aktiv zu werben. Da wäre meine Frage, ob Sie wissen, ob das unsere Auslands-IHK, die sich dafür auch zuständig fühlen könnten, gemacht haben?

SV Heinrich Alt (Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg): Wir haben in der deutschen Wirtschaft sicherlich Wettbewerbsnachteile, weil seit dem Anwerbestopp im Jahre 1973 das deutsche Ausländerrecht und das Zuwanderungsrecht eher auf Abwehr ausgelegt war als auf Zuwanderung und eine Willkommenskultur. Das hat sich bis heute in den Köpfen von Hochqualifizierten weltweit erhalten, obwohl ich Frau Dr. Fincke zustimme, dass die Situation besser ist, als sie derzeit von den Talenten eingeschätzt wird. Aber Deutschland wird anders wahrgenommen und wir haben eine Menge zu tun, um ein positives Marketing für ausländische Fachkräfte für Deutschland zu erzeugen. Entscheidend ist sicher bei diesem positiven Marketing, wie man in Deutschland bezahlt wird, aber nicht nur das. Ich würde sagen, dass die kompletten Lebensumstände, die wir hier in Deutschland haben, eine große Rolle spielen. Dazu gehört insbesondere, was ist mit Familie und Kindern, was mit Kinderbetreuung, was mit Schule für die Kinder etc.. Da gehört schon das gesamte Lebensumfeld dazu und nicht exklusiv die Bezahlung. Wir müssen sehen, dass wir heute im Wettbewerb mit vielen anderen als klassisch eingeschätzten Zuwanderungsländern stehen – die sind hier schon genannt worden. Wir haben in diesem Wettbewerb nach wie vor erhebliche Nachteile, auch in der Wahrnehmung von Talenten. Wir müssen uns darum kümmern, dass diese Nachteile ausgeglichen werden. Ich glaube, dieses Gesetz ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber wir müssen, was unsere Rechtsmaterie im Ausländer- und Zuwanderungsrecht angeht, in Inhalt und Diktion, eine andere Form der Ansprache finden, wenn wir im Wettbewerb bestehen wollen. Wir haben nach wie vor bei ausländischen Fachkräften eine negative Wanderungsbilanz. Das sollte man wissen. Es gehen mehr ausländische Fachkräfte derzeit aus Deutschland raus, als reinkommen. Bei den ausländischen Hochschulabsolventen bleiben gerade einmal 25 Prozent hier, 75 Prozent verlassen Deutschland, aber nicht alle in Richtung Heimatland, sondern in aus ihrer Sicht attraktivere Länder, obwohl sie Deutschland gut kennen. Zweiter Punkt zu Herrn Brenke: Wir schätzen das anders ein. Ich will nicht wiederholen, was Herr Brenke gesagt hat und was auch von anderer Seite dazu gesagt wurde. Die Argumente zu diesem Thema sind ausgetauscht. Ich halte auch nichts davon,

bestimmte Berufe als Zukunftsberufe und andere Berufe als schlechte Berufe zu definieren. Wir sind nach wie vor in unserem Beratungsansatz dabei, Jugendlichen und jungen Leuten, die vor der Frage der Berufswahl stehen, zu raten, einen Beruf zu ergreifen, für den sie sich geeignet halten. Ich würde spätestens dann abraten, wenn jemand sagt, dass er nur Ingenieur werden möchte, weil das ein Zukunftsberuf ist, aber er dafür nicht geeignet ist. Einer mit einer fünf in Mathematik, der Maschinenbau studieren will, sollte es möglichst nicht tun, sondern sich ein anderes Studienfach suchen. Aber der, der geeignet ist und das Fach Ingenieurwesen ergreift, da hätte ich überhaupt kein Problem und da will ich auch nicht über Schwemme oder Engpass diskutieren. Wir haben am Arbeitsmarkt ein großes Problem mit Menschen, die keinen Berufsabschluss haben. Die Arbeitslosenquote zwischen Gelernten und Ungelernten differiert zwischen fünf und 27 Prozent – das ist unser Problem. Der Gelernte, auch wenn er im Moment in Deutschland nicht nachgefragt wird, kann sich im europäischen Ausland umsehen oder sonst irgendwo. Die Mobilität, die Flexibilität, die Einsatzmöglichkeiten auch im europäischen Kontext sind bei gelernten Kräften ungleich besser, egal was sie gelernt haben, als bei Ungelernten, die in der Regel in ihrem Sozialraum verhaftet sind und wenig Ansatzmöglichkeiten finden. Deshalb ist das für mich der entscheidende Punkt. Wir haben in der Vergangenheit leider versäumt, die Jahrgänge so auszubilden, wie man sich das vorstellt. Die 15 Prozent Ungelernter pro Jahrgang, die wir in den letzten zehn Jahren hatten, sind das eigentliche Problem am Arbeitsmarkt und nicht, ob jemand Ingenieurwissenschaften oder Germanistik oder sonst irgendwas studiert hat. Was die Hochqualifizierten angeht: Wir brauchen eine Willkommenskultur, die von allen – zumindest öffentlichen deutschen Einrichtungen im Ausland gelebt wird. Es sind nicht nur die Außenhandelskammern, es ist die GIZ, es sind unsere Auslandsvertretungen, es sind die deutschen Schulen im Ausland, es sind die deutschen Stiftungen im Ausland. Es gibt sehr viele, die im Ausland einen Beitrag dazu leisten könnten, Deutschland in der Wahrnehmung von Hochqualifizierten attraktiver zu machen. Diesen Beitrag sollte man auch einfordern. Transparenz für den deutschen Stellenmarkt ist vorhanden. Die 1 Mio. offenen Stellen, die bei uns gemeldet sind, kann man im Internet weltweit abrufen und man kann sich weltweit auf diese 1 Mio. Stellen bewerben. Da gibt es keine Hemmnisse, da ist eine hohe Transparenz, aber ich glaube, wir brauchen die Hilfe aller, die Deutschland im Ausland repräsentieren, um Vorurteile gegen eine Zuwanderung nach Deutschland abzubauen, um die Situation realistisch zu schildern. Denn was Frau Dr. Fincke sagte, ist völlig richtig. Es stehen an deutschen Grenzen keine Millionen von Fachkräften, die sagen, dass sie hier rein wollen. Es gab riesen Befürchtungen, was die Öffnung zu den acht osteuropäischen Ländern angeht. Dabei hatten wir vom Mai letzten Jahres bis Ende des Jahres gerade mal gut 60.000 Zuwanderer, die hier eine Beschäftigung aufgenommen hatten. Das war weit unter der von uns sehr konservativ angenommenen Zahl von 100.000 bis

150.000. Dabei sind wir schon teilweise beschimpft worden, dass es noch viel mehr sein werden. Bis zu einer halben Million gingen die Schätzungen und wir haben gesehen, dass die Attraktivität wirklich eingeschränkt war, obwohl Deutschland im letzten Jahr eine extrem positive wirtschaftliche Entwicklung hatte und auch eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften. Von daher sehe ich nicht die große Gefahr, dass wir von Hochqualifizierten überschwemmt werden. Eher im Gegenteil, denn ich glaube, dass wir uns Gedanken darüber machen müssen, wie wir unsere Wettbewerbsposition als drittstärkste Exportnation der Welt halten, wenn wir um die Talente kämpfen.

[Wechsel der Sitzungsleitung von Vors. Wolfgang Bosbach an Abg. Michael Hartmann (Wackernheim)]

Abg. **Michael Hartmann (Wackernheim)**: Herzlichen Dank, Herr Alt. Ich darf – sicherlich auch im Interesse von Herrn Bosbach – daran erinnern, dass erst eine Fraktion fragen konnte. Wir sind noch in der ersten Antwortrunde. Alle anderen Fraktionen warten noch, aber wir wollen um 16:00 Uhr die Sitzung beenden. Ich bitte Sie, einfach nur daran zu denken, wenn Sie antworten. Ich bitte das nicht falsch zu verstehen, Herr Alt. Frau Dr. Fincke, bitte.

SV **Dr. Gunilla Fincke** (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin): Ich möchte noch ergänzen: Wenn Sie mit Personalern von Großunternehmen sprechen, dann sagen die Ihnen, dass sie die Kräfte bekommen, die sie brauchen. Aber nur 0,2 Prozent der deutschen Unternehmen haben mehr als 500 Angestellte. Der Löwenanteil sind kleine und mittelständische Unternehmen und die haben erhebliche Probleme. Diese Unternehmen tun einiges, auch über die Außenhandelskammern in der Organisation von Messen. Dennoch sind klein- und mittelständische Unternehmen es nicht gewohnt, selbst im Ausland nach geeigneten Bewerbern zu schauen und deren Qualifikationen aus der Ferne zu bewerten. Deswegen ist die jetzt einzuführende neue Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche so ein großer Schritt voran, weil sie sowohl für die Bewerber eine größere Effektivität durch die Arbeitssuche hier vor Ort schafft als auch für die Unternehmen selbst, die sich die Kandidaten anschauen können und dabei einen besseren Eindruck gewinnen können. Sicherlich bleibt darüber hinaus auch für die Unternehmen noch viel zu tun – Herr Grindel hatte angesprochen, dass es da auch zum Teil um die Frage der Sprachkenntnisse bei Beginn der Erwerbstätigkeit geht. Das haben wir gerade in Untersuchungen für internationale Absolventen deutscher Hochschulen wieder festgestellt. Fehlende Deutschkenntnisse bleiben ein großes Thema, insbesondere auch durch die Internationalisierung der Studiengänge, die es zunehmend ermöglicht, ein Studium in Deutschland auf Englisch durchzuführen. Das führt am Ende des Studiums manchmal zum bösen Erwachen, weil die Erwerbstätigkeit in Deutschland,

insbesondere im Mittelstand, fast ausschließlich auf Deutsch möglich ist. Da sollten sicherlich auch die Unternehmen darüber nachdenken, ob sie den Einstieg für diese Menschen erleichtern können. Dass dann Deutsch gelernt werden muss, ist richtig und notwendig. Wichtig ist vor allem aber der Bereich Information und Werbung: In der Werbung bekommt jedes Produkt, in diesem Fall jedes Land, ein Image. Das deutsche Image ist, dass es ein Nichteinwanderungsland ist. Zwar ist das Produkt, das Zuwanderungsrecht, schon viel besser geworden, aber das Image haftet immer noch. Das ist die Situation in Deutschland. Dieses Image gilt es nun loszuwerden. Das kann man nur durch Information und Werbung tun. Ein letzter Punkt: Man kann natürlich auch darüber nachdenken, das sehr komplizierte Aufenthaltsrecht Deutschlands zu vereinfachen. Das Aufenthaltsrecht ist so etwas wie ein Schweizer Käse mit mehr Löchern als Käse und trotzdem sieht es nach Käse, nach einem Einreiseverbot, aus. Hier die Systematik zu verbessern, die Transparenz zu erhöhen oder vielleicht auch eine Verschlinkung der Beschäftigungsverordnung durchzuführen, wäre sicherlich für diejenigen, die sich neu über die Einreisemöglichkeiten nach Deutschland informieren, eine große Hilfe.

Abg. **Michael Hartmann (Wackernheim)**: Vielen Dank, Frau Dr. Fincke, wobei uns nicht daran gelegen ist, weitere Konflikte mit der Schweiz herauf zu beschwören. Herr Brenke, bitte.

SV **Karl Brenke** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin): Herr Grindel, wenn hochqualifizierte Fachkräfte aus wirtschaftlich schwachen Ländern nach Deutschland abwandern, reißen sie dort zu unseren Gunsten eine Lücke. Dabei ist auch im Auge zu behalten, dass Deutschland hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung in der Welt kein Ausnahmefall ist, auch die Staaten Osteuropas, die nicht zur EU zählen, haben demografische Probleme aufgrund unzureichender Geburtenzahlen, selbst China hat sie. So wird die Abwanderung immer eine Lücke reißen. Es sollte aber nicht nur nach den Drittländern geschaut werden. In der Diskussion über die Fachkräftewanderung wird behauptet, dass qualifizierte Arbeitskräfte aus den Drittländern deshalb nicht kommen, weil sie behindert werden. Festzustellen aber doch auch, dass selbst aus den EU-Staaten kaum Fachkräfte nach Deutschland kommen. Beispiel Sachsen: Wegen des geringen Lohnniveaus sind Hochqualifizierte an einer Arbeitsaufnahme dort nicht interessiert. Eigene Untersuchungen haben gezeigt, dass Zuwanderer vor allem nach Hamburg, ins Rhein-Main-Gebiet oder nach Süddeutschland gehen, aber nicht in die deutschen Niedriglohnregionen. Der Lohn ist offenbar ein entscheidender Faktor bei Wanderungen. Auf dem Arbeitsmarkt geht es eben nicht anders zu als auf den Gütermärkten. Wenn die Güter knapp werden, steigen die Preise, und wenn die Arbeitskräfte knapp werden, müssten die Löhne steigen. Das taten sie aber selbst bei den Hochqualifizierten in den letzten Jahren nicht.

Von daher kann von einem ausgeprägten Fachkräftemangel überhaupt nicht die Rede sein. Einen Mangel gibt es lediglich an solchen Fachkräften, die in reglementierten Märkten tätig sind - wie Ärzten, Schwester oder Pfleger, wo die Kostendämpfung im Gesundheitswesen wirkt und wo sich feststellen lässt, dass qualifizierte Personen aus Deutschland – seien es Deutsche oder Ausländer – abwandern, und in die Schweiz oder nach Skandinavien gehen, auch weil diese Länder eine aktive Anwerbepolitik betreiben.

Abg. **Michael Hartmann (Wackernheim)**: Danke, Herr Brenke. Ich gehe davon aus, dass die Fragen der Union damit erst einmal beantwortet sind. Ich darf das Wort an die SPD-Fraktion, den Kollegen Rüdiger Veit, geben.

Abg. **Rüdiger Veit (SPD)**: Meine Damen und Herren, damit der Kollege Grindel nicht ganz traurig nach Hause geht, würde ich wenigstens aus meiner Sicht eine Würdigung der Änderungsanträge vornehmen und sagen „Herzlich Willkommen, wir sind auf einem gemeinsamen Weg!“. Ich halte das für außerordentlich konstruktiv, was Sie auch in Ihrem Änderungsantrag niedergelegt haben und vielleicht gelingt es aus der heutigen Anhörung, die ein oder andere Anregung der Sachverständigen sogar in Ihrem Gesetzentwurf aufzunehmen. Wir werden Sie jedenfalls nicht hindern, sondern Sie konstruktiv dabei begleiten. Es sollte keine Drohung sein, sondern eine Art verstecktes Lob, aber es ist schon schwierig, damit rüberzukommen. Ich habe drei Personen, die ich fragen möchte mit unterschiedlichen Fragestellungen. Zunächst möchte ich Herrn Dr. Dienelt noch einmal bitten, die Problematik in folgenden beiden Punkten zu vertiefen. Sie haben zum einen davon gesprochen, dass es europarechtswidrig wäre, zwar eine maximale Aufenthaltsdauer von vier Jahren festzusetzen, aber eben keine minimale. Zum Zweiten wollte ich die Problematik Familie und Hochqualifiziertenzuwanderung ansprechen: Sie hatten ausgeführt, – vielleicht können Sie das vertiefen – dass sowohl die Frage des Spracherwerbs von Ehegatten im Wege des Ehegattennachzugs, aber auch beim Kindernachzug die Problematik Alleinerziehende mit zu beachten wäre. Vielleicht ist es möglich, dazu noch etwas zu hören. Dann würde ich gerne von Frau Dr. Fincke zwei Dinge noch einmal wissen: Wie stellen Sie sich konkret – Sie sagten selber – eine proaktive Werbung im Ausland vor, damit entsprechend Interessierte auch zu uns kommen? Ich habe heute auf dem Weg hierher in der Bahn in der „Süddeutschen“ von einer Untersuchung gelesen, die beinhaltet, dass von allen Hochschulabsolventen, die sich hier um einen Studienplatz in Deutschland bemühen und die gerne hier bleiben würden, 80 Prozent mit einer Dauerperspektive das eigentlich tun und damit mehr als in jedem anderen europäischen Land, aber es nur 20 Prozent von ihnen gelingt, weil sie zum Teil unzureichend informiert sind, aber es wird im Übrigen sicherlich neben der unzureichenden Information auch Gründe im Aufenthaltsrecht geben, die dazu einen entsprechenden Beitrag leisten. Dazu

hätte ich gern von Ihnen etwas gewusst, ob da wirklich das, was an Gesetzentwürfen jetzt auf dem Tisch liegt, auch ausreichend ist? Das Zweite, worauf ich Sie bitten wollte, zu sprechen zu kommen, ist nämlich folgende Frage: Wie ist eigentlich das Verhältnis mit dem Arbeitskräftepotential – Stichwort Geduldete – aus humanitären Gründen bereits in Deutschland sich aufhaltende Menschen im Verhältnis zu denjenigen, um deren langfristigen Aufenthalt als Höherqualifizierte wir uns eigentlich bemühen wollen? Die dritte Person, die ich gerne befragt hätte, ist konkret Frau Buntenbach zu der Frage: Was kann man konkret jetzt aus Ihrer Sicht tun, um ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und Lohndumping vorzubeugen, wenn wir zu einer so gestalteten Hochqualifiziertenzuwanderung kommen?

Abg **Michael Hartmann (Wackernheim)**: Vielen Dank für die Fragen. Bevor ich den Sachverständigen das Wort erteile, möchte ich Herrn Staatssekretär Dr. Ole Schröder noch in unserer Runde begrüßen, der die Bundesregierung erheblich verstärkt und unterstützt. Ich darf zunächst Herrn Dr. Dienelt das Wort erteilen.

SV **Dr. Klaus Dienelt** (Verwaltungsgericht Darmstadt): Zunächst zu der Frage der Mindestfrist für die Aufenthaltserlaubnis: Wir haben im Gesetzentwurf festgelegt, dass sie maximal für vier Jahre erteilt werden kann. Die Richtlinie gibt aber neben der maximalen Frist eine Mindestfrist von einem Jahr vor, zusätzlich zu der Möglichkeit, die Aufenthaltsdauer noch weiter zu beschränken, wenn die Beschäftigung kürzer sein sollte. Die Mindestfrist von einem Jahr muss grundsätzlich eingehalten werden und sollte sich in der gesetzlichen Regelung wiederfinden; das ist eigentlich rechtstechnisch eine Kleinigkeit. Beim Spracherwerb ist die Sache ein bisschen komplizierter: § 30 AufenthG wird ergänzt indem in Absatz 1 S. 1 der Nachzug zu Ausländern mit Aufenthaltstitel nach § 19a AufenthG-E ermöglicht wird. In Satz 2 findet sich die Regelung, dass Ehegatten von Ausländern, die den Aufenthaltstitel nach den §§ 19 bis 21 AufenthG-E besitzen, diese Spracherfordernis nicht erfüllen müssen. Die Ausnahmeregelung ist allerdings auf die Fälle beschränkt, in denen die Ehe bereits bestand, bevor der Hochqualifizierte seinen Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat. Insoweit stellt sich die Frage, ob die Ausnahmeregelung auch nachträgliche Eheschließungen erfasst und mit den rechtlichen Vorgaben im Einklang steht. Unabhängig von den Vorgaben der Richtlinie halte ich es für wünschenswert, insgesamt auf das Spracherfordernis zu verzichten, da bei den Hochqualifizierten der Ehegattennachzug ein ganz gewichtiger Punkt bei der Entscheidung ist, nach Deutschland zu kommen. Insofern ist es unabhängig von den Vorgaben der Richtlinie wünschenswert, auf das Spracherfordernis zu verzichten, wenn die Ehe nachträglich geschlossen wird.

Abg. **Michael Hartmann (Wackernheim)**: Danke, Herr Dr. Dienelt. Frau Dr. Fincke, Sie haben das Wort.

SV **Dr. Gunilla Fincke** (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin): Zunächst einmal zu der proaktiven Anwerbung: Vor wenigen Monaten, ich habe das heute nicht erneut kontrolliert, gab es auf der Website des BMAS eine Broschüre zum Runterladen mit dem Titel „Work in Germany“. Die vier Seiten waren sehr schön gemacht, aber auf den ersten anderthalb Seiten wurde aufgeführt, warum Arbeitskräfte nicht nach Deutschland kommen können und Deutschland einen Anwerbestopp hat und erst auf Seite 2 unten fing es dann mit den Möglichkeiten für Fachkräfte an, nach Deutschland zu ziehen. Das ist genau die Art der Information, bei der viele Leute schon auf der ersten Seite aussteigen und Deutschland mit dem Image eines Nichteinwanderungslandes, das sie sowieso im Kopf haben, ad acta legen. Da muss man ansetzen. Ein zentrales Informationsportal auf Deutsch und Englisch, auf das man auch von den Webseiten der Auslandsvertretungen zugreifen könnte und welches von den Fachministerien verwaltet wird, wäre ein großer Schritt voraus. Man könnte auch darüber nachdenken, was andere Einwanderungsländer schon tun, Fachkräftebeauftragte in den Auslandsvertretungen einzurichten, so dass Interessenten dort einen bevorzugten Zugang zu Informationen haben und ihren Aufenthalt in Deutschland planen können. Für die internationalen Studierenden werden mit dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf und dem Änderungsantrag erhebliche Verbesserungen geschaffen. Eine wichtige Verbesserung liegt in der Möglichkeit, umfassend erwerbstätig in der Suchphase zu sein. Bisher musste für die Suchphase der Lebensunterhalt vorab gesichert sein und ein entsprechender Betrag nachgewiesen werden. Wir wissen aber, dass internationale Studierende aus Drittstaaten, die eher aus Entwicklungs- oder Transformationsländern kommen, wenig Geld für ihr Studium haben. Hier setzt die Verbesserung an, es ist aber auch eine Verbesserung, um in den Arbeitsmarkt hereinzukommen, denn auch die ausbildungsadäquate Einmündung für diese Gruppe ist keinesfalls ein Selbstläufer, sondern muss eben durch gute Rahmenbedingungen unterstützt werden. Die Verlängerung der Suchphase von 12 auf 18 Monate ist weiterhin sehr positiv, ebenso die erhöhten Zuverdienstmöglichkeiten während des Studiums. Zwei Punkte möchte ich erwähnen, da Sie fragen, was noch getan werden kann: Wir hören immer wieder – und das ist eine Frage der Verwaltungspraxis, nicht der Rechtsetzung –, dass es Probleme mit der Bewertung der Angemessenheit der angebotenen Stellen für die Ausbildung gibt und dass die behördlichen Entscheidungen unterschiedlich sind. Bieten z. B. Traineeships die geforderte Perspektive ebenso wie andere Tätigkeiten, die vielleicht keinen Hochschulabschluss voraussetzen, aber dann in eine qualifizierte Beschäftigung münden? Da gibt es anscheinend immer wieder Differenzen in der Verwaltungspraxis. Das Zweite ist die Frage, wann muss diese

Suchphase genommen werden? Muss sie im direkten Anschluss an das Studium genommen werden oder kann sie auch später innerhalb einer bestimmten Frist genommen werden? Manche der internationalen Studierenden haben vier Jahre oder sogar sechs Jahre hier studiert und einen Abschluss gemacht und wollen erst einmal nach Hause. Das wären also zwei Bereiche, in denen sicherlich weitere Verbesserungen möglich sind. Zu der Frage zu Verbesserungen im humanitären Bereich: Wir stellen fest, dass die Möglichkeiten für Geduldete über qualifizierte Beschäftigung, eine Verfestigung ihres Aufenthalts zu erwirken, nur in sehr wenigen Fällen zum Erfolg führen. Unsere Vermutung war zunächst, dass das vielleicht an der schlechten Information sowohl der Geduldeten als auch der Ausländerbehörden über diese neu geschaffene Möglichkeit liegt, aber es scheint doch so zu sein, dass Geduldete große Schwierigkeiten haben, solche Arbeitsstellen zu bekommen, weil durch den Status als Geduldeter die Qualifikation mit der Zeit entwertet wird und weil zum Zweiten nur wenige Arbeitgeber bereit sind, wegen der stark befristeten Beschäftigungsdauer diesem Personenkreis eine Chance zu geben. Daher sollte auch im humanitären Bereich über Verbesserungen nachgedacht werden, insbesondere für subsidiär Geschützte. Bei ihnen wird richtigerweise zunächst ein temporärer Aufenthalt angenommen, de facto kommt es aber in vielen Fällen zu einer Verfestigung und zu einem langfristigen Aufenthalt. Daher – und das würde auch die Richtlinie der Europäischen Union nahelegen – sollte über einen frühzeitigeren unbeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für diese Personengruppe nachgedacht werden.

Abg **Michael Hartmann (Wackernheim)**: Vielen Dank für Ihre Antworten, Frau Dr. Fincke. Frau Buntenbach, bitte.

SV **Annelie Buntenbach** (Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, Berlin): Was man wirklich tun kann, um Lohndumping zu vermeiden: Das Erste, was nach unserer Überzeugung wirklich wichtig ist, ist, dass in jedem Fall – gleich ob bei der Blue Card oder bei der Zuwanderung nach § 18 AufenthG – die Prüfung der Arbeits- und Entlohnungsbedingung durchgeführt werden muss. Ich rede bewusst nicht von der Vorrangprüfung, sondern davon, dass hier die Arbeits- und Entlohnungsbedingung geprüft werden, um Lohndumping, Schlechterstellung von Zuwanderern zu verhindern. Das muss nicht in jedem Fall die Bundesagentur auch im Einzelnen vor Ort tun, aber sie muss sicherstellen, dass das geklärt ist. Wenn es sich z. B. um einen größeren Betrieb mit Betriebsräten, entsprechenden Mitbestimmungsinstitutionen also handelt, kann natürlich von dort eine Stellungnahme eingeholt werden und dann ist das abgegolten. Aber wichtig ist, dass wir hier wirklich genau hinschauen auf die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen und das hier die Regeln auch verbindlich eingehalten werden. Die Erfahrungen lehren uns nämlich, dass bei bestimmten

Formen der Zuwanderung ansonsten oft Menschen in ausbeuterische Beschäftigung gedrückt werden oder eben die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen nicht stimmen. In dem Zusammenhang will ich auf einen Punkt hinweisen, den die SPD in ihrem Antrag unter Punkt 9 formuliert hat, nämlich die Registrierung und statistische Erfassung von Entsendetatbeständen. Hier geht es um ganz unterschiedliche Beschäftigungen, es sind ganz unterschiedliche Menschen, die von Entsendung betroffen sind. Im Moment ist das eher eine Grauzone – das merken wir immer wieder. Deshalb muss die Registrierung von Entsendung bei der Sozialversicherung Pflicht werden, und wir müssen hier genau hinschauen, wie das eigentlich aussieht, damit diese Form der Beschäftigung über eine Firma aus dem Ausland nicht zu Lohndumping führen kann und damit Arbeitnehmerrechte unterlaufen werden. Zwei weitere Punkte: Die Mindestgehaltsgrenzen müssen sich an den branchenüblichen Tarifen orientieren. Wenn man so etwas formuliert, könnte das zu beachten hilfreich sein, denn die 33.000 Euro für einen qualifizierten Ingenieur in der Elektrobranche z. B. entsprechen nicht den Tarifverträgen. Wenn man ferner darüber redet, dass im Ausland schon informiert und geworben werden soll, dann wäre es sinnvoll, die Menschen, die eventuell kommen wollen, auch da über ihre Rechte zu informieren und ihnen zu erklären, wo sie denn, wenn sie kommen, hier entsprechend Beratung oder Unterstützung finden können, um hier nicht in ausbeuterische Beschäftigung oder Lohndumping gedrückt zu werden.

[Wechsel der Sitzungsleitung von Abg. Michael Hartmann (Wackernheim) an Vors. Wolfgang Bosbach]

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Frau Buntenbach. Nächste Fraktion sind die Liberalen, Hartfrid Wolff, bitte.

BE **Hartfrid Wolff (Rems-Murr)** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Zunächst einmal freut es mich, dass wir für diesen Gesetzentwurf verbunden auch mit dem Änderungsantrag so viel Lob von den Sachverständigen bekommen, sieht man mal von anderthalb abweichenden Positionen ab. Aber ansonsten sieht man mal, was auch ein langer Prozess, der auch in der Koalition sicherlich gedauert hat, heißt: Gründlichkeit vor Schlampigkeit. Insofern haben wir tatsächlich aus meiner Sicht als Koalition einen sehr guten Gesetzentwurf verbunden mit den Änderungsanträgen vorgelegt und ich glaube auch, dass wir damit auch das hinbekommen, was sich die Koalition im Koalitionsvertrag schon vorgenommen hat, eine entsprechende Änderung der Zuwanderungsteuerung nach klaren zusammenhängenden Kriterien. Ich hätte zunächst einmal die Frage an Herrn Alt im Zusammenhang, was die Umsetzung des anstehenden Gesetzes angeht, insbesondere auch noch einmal die Frage, wie weit man hier natürlich flankierend tätig sein kann auch im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahren. Frau Dr.

Fincke hat sehr bemerkenswert darauf hingewiesen, dass es natürlich Sinn macht, die gesamten Verwaltungsverfahren zu bündeln, im Zusammenhang mit der Genehmigungsfiktion war das durchaus auch eine Idee. Wir haben gesagt, dass wir uns gerade an der Stelle als Koalition insbesondere zunächst um die Vorrangprüfung kümmern wollen und da würde uns interessieren, Herr Alt, wie Sie die Chancen einschätzen, dass gerade seitens der Länder, die im Wesentlichen zuständig sind, die Willkommenskultur, die Servicementalität bei den Ausländerbehörden aber eben auch in Zusammenarbeit mit Ihrer Behörde vor Ort umgesetzt werden können und ob es da schon Planungen gibt. Die Planungen der Koalitionen sind schon etwas weiter bekannt. Dann würde ich gerne Herrn Prof. Dr. Thym fragen im Zusammenhang mit Ihrer Stellungnahme: Sie sagten ganz bewusst, dass die Streichung der sofortigen Niederlassungserlaubnis mit der Abstellung dahingehend, dass man nach zwei Jahren mit B 1 bzw. nach drei Jahren dann die unbefristete bekommen kann, dass das keine wirklich nennenswerte Verschärfung sei. Wenn Sie darauf noch einmal eingehen könnten, wäre ich Ihnen sehr dankbar. Ebenso erwähnten Sie eben schon in Ihrer mündlichen Stellungnahme das Humankapitalmodell – da würde mich noch einmal etwas mehr interessieren, in welche Richtung Sie da gedacht haben. Als letzte Frage an Sie: Die Ausführungen, die Sie im Zusammenhang mit dem Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche gemacht haben und wo Sie sagten, dass hier die Gefahr besteht, dass nicht so viele kommen – wir hoffen durchaus, dass wir hier eine Chance haben, tatsächlich auch die Attraktivität für ausländische Fachkräfte zu steigern. Dann sprachen Sie das „Canadian Experience Class Modell“ an und da würde mich auch noch einmal interessieren, in welche Richtung Ihre Gedanken an der Stelle da gegangen sind, wie dieses Modell aussieht und wo man hier möglicherweise auch gegensteuern kann. Sie als auch beispielweise Herr Strunden oder Frau Dr. Fincke haben durchaus schon einige Beispiele genannt. Wir sind da durchaus offen. Deswegen wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie an der Stelle, noch das ein oder andere sagen könnten.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Alt, bitte.

SV **Heinrich Alt** (Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg): Ich kann mich in dem Punkt kurz fassen: Wir haben unsere Dienststellen angewiesen, bei Vorrangprüfung innerhalb von 48 Stunden die Stellungnahme herauszugeben und wo keine Vorrangprüfung angesagt ist, geht es mindestens genauso schnell.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Thym, bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank. Ich werde versuchen, es kurz zu machen. Zuerst zur Niederlassungserlaubnis: Ich hatte das in meinem Vortrag kurz erwähnt, warum es meines Erachtens keinen

entscheidenden Unterschied macht, ob man sofort die Niederlassungserlaubnis erlangt oder zuerst einen befristeten Titel erhält, dessen Verstetigung rechtlich garantiert ist. Der erste Punkt ist die Existenz eines Rechtsanspruchs auf Verlängerung. Befristung heißt nicht, dass man nach zwei oder drei Jahren ausreisen muss, sondern Befristung heißt, dass ein neuer Verwaltungsvorgang in Kraft gesetzt wird, hinsichtlich dessen rechtlich garantiert wird, dass – soweit man die Voraussetzungen erfüllt – eine Niederlassungserlaubnis erhält. Auch die bisherigen Zahlen zeigen recht eindeutig, dass offenbar der Wunsch nach der sofortigen Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nicht entscheidend ist, weil eben § 19 AufenthG bisher praktisch kaum genutzt wird. Pro Jahr werden nahezu 20.000 Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 18ff. AufenthG erteilt; davon nur ca. 150 bis 200 auf Grundlage des § 19 AufenthG mit sofortiger Niederlassungserlaubnis. Diese ist offenbar nicht das entscheidende Kriterium. Viel wichtiger ist den Leuten der Familiennachzug, wie auch Studien des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zeigen; eben hierzu enthält der Gesetzentwurf großzügige Regelungen. Man braucht in der Regel keine Sprachkenntnisse und alle Familienangehörigen erhalten in der Regel einen sofortigen Arbeitsmarktzugang. Das wollen die Leute in erster Linie, nicht die Niederlassungserlaubnis.

Zweitens zum Humankapitalmodell: Man kann idealtypisch verschiedene Modelle vergleichen, wie Staaten die Wirtschaftsmigration regeln. Auf der einen Seite die Nachfrageorientierung mit seinem Fokus auf die Bedürfnisse des inländischen Arbeitsmarkts. Dieses alte, deutsche Modell heißt in der Regel ganz konkret: (1) der Arbeitsmarkt wird nur für bestimmte Berufsgruppen geöffnet wird; (2) Zuwanderung nur auf Grundlage eines Arbeitsplatzangebots; (3) Erfordernis einer individuellen Vorrangprüfung. Diese drei Kriterien waren in der Erstfassung des AufenthG, die 2005 in Kraft trat, noch nahezu umfassend enthalten, wurden inzwischen aber für Hochqualifizierte nahezu umfassend abgeschafft. Der Arbeitsmarkt wurde 2008 im Arbeitsmarktmigrationssteuerungsgesetz geöffnet; die Vorrangprüfung wurde bzw. wird für die Blaue Karte und inländische Hochschulabsolventen abgeschafft- nur die Notwendigkeit eines, individuellen Arbeitsplatzangebots bleibt bestehen. Nun wird jedoch auch dieser Aspekt einer Nachfrageorientierung relativiert, weil wir über den § 16 Abs. 4 AufenthG-E und § 18c AufenthG-E die Möglichkeiten erweitern, einen Arbeitsplatz zu suchen. Dadurch wird eine Annäherung an das Gegenmodell der Angebotsorientierung erreicht, welches – in aller Kürze – nur diejenigen Personen rein lässt, die Humanressourcen mitbringen und ausgebildet sind. Die klassische Form einer derartigen Regelung ist das Punktemodell. An eben dieses erreicht Deutschland in der Sache eine Annäherung, zumal umgekehrt Kanada als letztes Land mit einem Punktesystem in Reinform zuletzt zurückruderte – da bin ich bei der dritten Frage –, wenn Kanada umgekehrt Elemente des alten deutschen Systems übernimmt, indem sie mehr auf Befristung setzt, Zusatzpunkte für ein Jobangebot oder die Tätigkeit in Mangelberufen gibt. Nach meiner Beobachtung treffen sich die

Systeme in der Mitte bzw. nähern sich für Hochqualifizierte dem Humankapitalmodell an. Das muss nicht das schlechteste Ergebnis sein. Zum konkreten kanadischen Beispiel: Ich war vor einigen Tage nochmals auf den einschlägigen Websites und dies ist durchaus spannend – auch vor dem Hintergrund dessen, was Frau Dr. Fincke erzählte. Wenn man auf die kanadischen Seiten „Come to Canada“ geht, findet man Videofilme und Bilder; alles sieht freundlich aus und man hat richtig Lust, sich näher mit der Einwanderung nach Kanada zu beschäftigen. Wenn man allerdings weiterliest und als Jurist die rechtlichen Regelungen zu verstehen sucht, stellt man schnell fest, dass diese nicht leichter sind als die deutschen. Es gibt 10 bis 15 verschiedene Kategorien, Sonderquoten für Quebec, für Agrarberufe in ländlichen Provinzen, etc. Kurzum: mindestens ebenso viele Modelle wie in Deutschland, wobei man jedoch mit der Komplexität nicht sofort konfrontiert wird. Ich denke, man könnte – und sollte – die deutschen Regelungen öffentlichkeitswirksam ähnlich verkaufen. Einen speziellen Punkt, den man sich näher anschauen sollte, sind die „Canadian Experience Classes“, die versuchen, bestimmten Migranten – im Fall Kanada eher Geringerqualifizierte – durch begleitende flankierende Maßnahmen und Programme die Möglichkeit zu geben, von den rechtlichen Möglichkeiten auch Gebrauch zu machen. Hierbei lernt man Arbeitgeber kennen, macht nützliche Kurse, die auch über das kanadische Gesellschafts- aber Arbeitsmarktsystem informieren, in denen man auch über Rechte informiert wird, die man als Arbeitgeber besitzt. Man wird informiert, was ein Tarifvertrag ist, sowie über Zugangsmöglichkeiten für Familienmitglieder. Derartiges könnte man auch in Deutschland anbieten, ggfls. an einigen wenigen Tage, verbunden mit Besuchen bei Unternehmen etc.. An den Kosten hierfür könnte man die Unternehmen bzw. die Verbände beteiligen, die später die Leute akquirieren wollen. So kann man die neue Großzügigkeit des deutschen Rechts öffentlichkeitswirksam verkaufen und sicherstellen, dass die neuen Möglichkeiten nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern in der Wirklichkeit genutzt werden.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Hartfrid, das war die Kurzfassung, da wollen wir gar nicht wissen, wie die Langfassung ausgesehen hätte. Wie kompliziert das alles ist.

BE **Hartfrid Wolff (Rems-Murr)** (FDP): Es war jedenfalls sehr beeindruckend.

SV **Dr. Gunilla Fincke** (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin): Wir finden die Bearbeitung innerhalb von 48 Stunden eine große Verbesserung. Wenn man sich noch einmal die Studie anschaut vom Normenkontrollrat, die in Zusammenarbeit mit einigen Ländern letztes Jahr durchgeführt worden ist, dann lag dort der Median, also der Wert bei dem 50 Prozent drunter und 50 Prozent drüber liegen, für eine Maximalvariante mit Vorrangprüfung bei 44 Tagen. Der Anteil der Vorrangprüfung und der Prüfung der

Arbeitsbedingungen lag bei 26 Tagen. Das heißt aber auch, dass 18 Tage weiterhin ausschließlich auf die Ausländerbehörde oder die Auslandsvertretung entfallen. Ich möchte nur noch einmal festhalten, dass diese Genehmigungsfiktion, so wie sie jetzt im Änderungsantrag und im Gesetzentwurf steht, weitreichender klingt als sie ist. Und zwar in der Hinsicht, dass den Arbeitgeber und den zukünftigen Arbeitnehmer v. a. interessiert, wann sie erfahren, was das Ergebnis der Vorrangprüfung ist. Sie interessiert weniger, wann die Ausländerbehörde von der Bundesagentur hört. Es ist wichtig, dass sich diese Dauer verkürzt, aber für den Arbeitgeber und den Arbeitnehmer primär interessant, ist das gesamte Verfahren und wann die vom Ergebnis erfahren. Deswegen wäre noch einmal darüber nachzudenken, ob man mit einer anderen Frist möglicherweise das Gesamtgenehmigungsverfahren in eine Fiktion überführt, so dass auch der Anteil der Ausländerbehörden oder Auslandsvertretungen abgedeckt sind. Die Regelungen sind ansonsten sinnvoll.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Für die Fraktion DIE LINKE. der Kollege Wunderlich.

Parl. Geschäftsführer **Jörn Wunderlich** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Für mich als nicht ganz so tief in der Materie steckender, zwar auch Jurist und Richter und mit Ausländerrecht beschäftigt, stellt es sich so dar, als würden europaweit nicht nur im Schengen-Raum die Fachkräfte, Ärzte und Mangelberufler mit den Füßen scharren und darauf warten, dass die Blue Card kommt. Wie attraktiv ist denn diese Regelung – stellt sich mir dann die Frage. Angesichts des Umstandes, dass bislang auch bei der Aussicht auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis über § 19 AufenthG wenige 100 im Jahr gekommen sind – das ist schon gesagt worden – das Ganze kaum wahrgenommen wurde. In dem Zusammenhang stellt sich natürlich die Frage – und das ist von Herrn Brenke angesprochen worden – wie weit ist es mit der Glaubhaftigkeit des Fachkräftemangels, wenn Ärzte nach Skandinavien gehen, weil da z. B. sowohl die Bezahlung als auch die weichen Standortfaktoren stimmen. Meine Frage richtet sich an Herrn Brenke und Frau Buntenbach: Bezogen auf die Gehaltsgrößen oder –grenzen, die hier jetzt genannt werden, entspricht das denn den Vorgaben der EU-Richtlinien, weil dort ja Bezug auf den Eurostaat genommen wird. Das Statistische Bundesamt hat entsprechend gemeldet, dass bei den Hochqualifizierten 42.100 Euro das Durchschnittseinkommen ist, das 1,5fache wären dann 63.150 Euro. Bei den Mangelberufen wären es 50.520 Euro jährlich. Die Bundesregierung liegt mit ihren Einkommensgrenzen 16.000 bis 19.000 Euro darunter. Vielleicht kann Herr Dr. Schröder – er ist ja nun da – was zu den Berechnungsmethoden sagen, weil es völlig undurchsichtig ist. Welche Folgen könnten sich daraus ergeben? Mir ist da gleich ein EU-Verletzungsverfahren durch den Kopf geschossen, aber vielleicht liege ich da auch falsch. Der zweite Punkt, der mir auch ganz wichtig ist, ist „Brain Drain“. Die Verordnung nach § 19 a AufenthG-E: Wenn so eine Verordnung

kommt, – sie kann kommen, sie muss nicht kommen – wie sieht sie dann aus? Wie sollte sie aussehen? Nach welchen Kriterien kann so eine Liste erstellt werden? Vielleicht kann auch die Bundesregierung dazu Stellung nehmen. Meine Frage an Herrn Brenke und Herrn Dr. Dienelt: Wie glaubwürdig ist das, wenn gerade in Mangelberufen schon 34.000 Euro Jahresgehalt ausreichen? Diese Verordnung, wenn sie denn tatsächlich kommen sollte, gilt allerdings nur für die Einwanderung der abgeworbenen Fachkräfte über die Blue Card, denn wenn die Verordnung da ist, dann kann man immer noch über § 18 AufenthG die Leute ins Land holen. Dient da nicht diese Untergrenze von 34.000 Euro gerade bei den Mangelberufen letztlich dem Lohndumping und geht die eigentlichen Probleme nicht an? Mal abgesehen davon, dass in Deutschland nicht nur Arbeitsplätze und etliches andere für Zuwanderer attraktiv sein soll, sondern auch das ganze gesellschaftliche Klima und da müssen wir alle noch ganz stark daran arbeiten, damit wir diese Einteilung in erwünschte und unerwünschte Zuwanderer langsam aufgeben, um dieses Klima der Verhärtung, Abschottung usw. mit den entsprechenden Auswüchsen – ich komme aus Sachsen, da muss ich nicht weiter darauf eingehen, was da teilweise für ein Klima herrscht – endlich abzuschaffen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Brenke, bitte.

SV **Karl Brenke** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin): Wie ich schon dargelegt habe, spricht die Entwicklung bei den Löhnen nicht für einen ausgeprägten Fachkräftemangel. Das gilt auch für die Berufe, die unter die besagte Sonderregelung fallen sollen. Auch die Studentenzahlen und Absolventenzahlen sprechen nicht dafür. Zum anderen gibt es ja schon Erfahrungen mit Zuwanderungen. Ich denke da weniger an solche aus Drittstaaten, von wo angesichts der bisher bestehenden relativ hohen Mindestgehaltsgrenzen kaum jemand gekommen und von Arbeitgebern wohl auch nicht nachgefragt worden ist. Ich denke eher an die anderen EU-Staaten. Die geringen Zuwanderungszahlen zeigen, dass Deutschland für Beschäftigte aus den Staaten der Eurozone und der neuen Mitgliedsländer offenbar wenig attraktiv ist. Das kann nur an den angebotenen Löhnen und Arbeitsbedingungen hierzulande liegen. Wenn man versucht, jetzt Personen aus Drittstaaten mit relativ geringen Löhnen zu locken, sendet man natürlich nach außen Signale. Das Signal heißt: Wir möchten zwar Arbeitskräfte haben, aber gemäß unserer „Willkommenskultur“ bitteschön zu niedrigen Löhnen. Ich glaube nicht, dass das im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland sein kann. Gerade die neuen Bundesländer haben mit der Zuwanderung von Fachkräften große Probleme, Fachkräfte etwa aus Polen oder Tschechien wandern eben dort hin. Vielmehr haben die neuen Bundesländer das Problem, dass von dort die Leute dort abwandern, die Fachkräfte ihre Region verlassen. Ich finde das Gesetz, obwohl es hier anders dargestellt worden ist, Zum Gesetzesentwurf: Er ist nicht so brilliant

abgefasst wie hier behauptet wird. Warum muss man sich denn an der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung orientieren? Warum 52 Prozent? Was überhaupt nicht im Gesetz zu finden ist: Es gibt nicht eine Beitragsbemessungsgrenze in Deutschland, sondern zwei, und zwar eine für West und eine für Ost. Ich plädiere dafür – und das ist, glaube ich, das einfachste Verfahren – sich am System der europäischen Statistik zu orientieren. Eurostat wird von den Mitgliedsstaaten bezahlt und arbeitet für diese. Es gibt die Statistik der Arbeitnehmerverdienste, die wird von den meisten nationalen statistischen Ämtern freiwillig geführt und jährliche Daten veröffentlicht. Derzeit gibt es für Deutschland und die meisten anderen Länder Daten für das Jahr 2011. Verpflichtend ist die Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung – das ist eine Statistik, die in allen Ländern geführt wird. Ich hätte heute die Zahlen präsentiert, wenn das Statistische Bundesamt mir nicht am letzten Wochenende eine E-Mail geschickt hätte, dass sich die Herausgabe der neuen Daten um einen Tag verzögert. Mit diesen Zahlenwerken hat man präzise Instrumente und für die europäischen Staaten vergleichbare Informationen, auf die sich auch die Anwendung eines Gesetzes, also die Umsetzung der Blue Card-Richtlinie stützen kann. Es gäbe nicht solch ein intransparentes System wie in der Gesetzesvorlage, das ich selbst als Arbeitsmarktexperte nicht durchschauen konnte, und wo mit irgendwie aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgeleiteten Daten und anhand willkürlicher Prozentwerte der Beitragsbemessungsgrenze gearbeitet wird. Wobei man bei der Beitragsbemessungsgrenze auch nicht vergessen darf, dass dabei automatisch höhere Löhne beschnitten werden. In diesem Kreis hier sind die meisten wahrscheinlich keine sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer, aber schon bei meinen Lohneinkünften würde ein zu geringer Bruttolohn ausgewiesen. Deshalb mein Vorschlag: Präzise und auch europakonform wäre eine Verwendung der EU-einheitlichen Statistiken. Das kann man auch in das Gesetz hineinschreiben, zumal die Führung von Statistiken in Deutschland qua Bundesgesetz geregelt ist. Das wäre das einfachste und ein transparentes Verfahren.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Frau Buntenbach, bitte.

SV **Annelie Buntenbach** (Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, Berlin): Mehrere Dinge dazu. Das Eine ist die Frage von Herrn Grindel – Herr Prof. Dr. Thym hatte vorhin schon dazu gesprochen und es steht auch in dem SPD-Antrag noch einmal drin – nach was hier das Mindesteinkommen eigentlich berechnet wird. Ist das Jahresdurchschnittsgehalt, das Jahresbruttogehalt sozusagen, die entscheidende Größenordnung oder die Beitragsbemessungsgrenze? Darüber kann man sich sicherlich trefflich streiten. Nach unserer Einschätzung ist die richtlinienkonforme Umsetzung die, die sich am Jahresbruttogehalt orientiert. Das Zweite: Ich habe vorhin schon einiges gesagt

zur Vermeidung von Lohndumping und der Orientierung an Tarifen. Eins will ich dazu noch ergänzen: Wenn man sich anschaut, was bei den Pflegekräften in Deutschland geschieht, haben wir hier einen Fachkräftemangel, der sich nicht nur abzeichnet, sondern der ganz klar auf uns zukommt. Den haben wir auch deshalb, weil Pflegekräfte aus Deutschland in die Beneluxstaaten, nach Skandinavien und in die Schweiz abwandern, weil da besser bezahlt wird und die Arbeitsbedingungen besser sind. Das heißt, Deutschland befindet sich hier – und das gilt genauso für Ärzte – in einer Konkurrenz, wenn es darum geht, dass Leute mit Qualifikationen, die wir hier haben wollen, auch hier bleiben. Ob die Menschen herkommen, die wir brauchen, wird sich nicht zuletzt an Löhnen, Arbeitsbedingungen und Fragen von Vereinbarkeit orientieren. Darüber müssen wir uns im Klaren sein und das müssen wir ernst nehmen, wenn wir sagen, dass wir Hochqualifizierte gewinnen wollen, die hier hinkommen. Ich glaube, dass wir aus dem, was wir bei den Pflegekräften sehen und bei den Wanderungsbewegungen raus aus Deutschland dahin, wo es attraktiver ist, auch Konsequenzen ziehen müssen.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Vielen Dank. Herr Dr. Schröder für die Bundesregierung.

PSt **Dr. Ole Schröder** (BMI): Wir haben uns für das dem Gesetzentwurf zugrundeliegende nachvollziehende Konzept entschieden, weil das eine internationale Vergleichbarkeit herstellt, da die Bruttolöhne und –gehälter je Arbeitnehmer aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gerade vergleichbar sind und die einzige Referenzgröße darstellt, die in der EU harmonisiert ist. Diese Statistik hat gegenüber den anderen Erhebungsmethoden den weiteren Vorteil, dass sie im Unterschied zu den anderen Erhebungen keine Einschränkungen hinsichtlich einzelner Wirtschaftszweige und Branchen kennt. Deshalb haben wir uns für diese Berechnungsmethode entschieden. Es ist richtig, dass die Richtlinie das offen lässt, aber im Rahmen der Verhandlung der Hochqualifizierte-Richtlinie, insbesondere zur Festigung des Faktors zur Berechnung der Mindestgehälter, hatte die Kommission darauf Bezug genommen. Der durch die Kommission berechnete Betrag, also der Mindestgehälter, betrug zum damaligen Zeitpunkt 28.000 Euro. Insofern war der Betrag dann auch ausschlaggebend für die Bestimmung des Faktors. Entsprechend war für die Richtlinienumsetzung dann eine vergleichbare Berechnungsgrundlage zu wählen, aber natürlich kann man darüber diskutieren und am Ende ist es auch eine politische Bewertung, ob ich die Schwelle niedrig oder hoch ansetzen möchte.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Vielen Dank. Zum Schluss Herr Dr. Dienelt.

SV **Dr. Klaus Dienelt** (Verwaltungsgericht Darmstadt): Hinsichtlich der Frage, welche Auswirkungen die Absenkung der Gehaltsschwelle hat, muss man zwei Aspekte in den Blick nehmen. Einerseits schafft man damit Attraktivität für den Nachzug nach Deutschland und kompensiert andere Nachteile, die man international hat, wie z. B. die deutsche Sprache. Denn Deutschland ist wegen seiner Sprache nicht so attraktiv wie englisch- oder französischsprachige Länder. Andererseits steht man vor dem Problem, dass man die Gehaltsschwelle, die die Richtlinie vorgibt, nicht unterschreiten darf. Die Frage ist – und das haben wir auch schon mehrfach diskutiert –, wie bestimmt man diese, wenn das Richtlinienwerk keine klaren Kriterien vorgibt. Wenn man den RL-Entwurf heranzieht, sieht man, dass die Festlegung der Gehaltsschwelle nicht im Belieben der Mitgliedstaaten steht, weil mit dem Titel auch Migration in andere Staaten ermöglicht wird. Die Festlegung einer Mindestschwelle bildet auch einen Schutzmechanismus für die Mitgliedstaaten, in die sich durch Ausstellung der Blauen Karte Migrationsbewegungen vollziehen. Das bedeutet, dass es nicht im Belieben der Mitgliedstaaten steht, wie man die Gehaltsschwelle festlegt. Wenn man von der Höhe der Schwelle in den RL-Entwürfen ausgeht, dann könnte man zum Schluss kommen, dass die Beträge, die wir festgelegt haben, richtlinienkonform sind. Denn in den RL-Entwürfen waren auch einmal die Sozialhilfesätze in den Blick genommen worden; der dreifache Betrag.

Solange die Kommission das Mindestgehalt nicht weiter konkretisiert, könnte der Eindruck entstehen, dass die deutschen Festlegungen auch europarechtlich Bestand haben. Es bleibt das Problem: Worauf greift man zur Konkretisierung zurück? Europarechtlich gemeldete Statistiken wären wünschenswert, wenn diese vereinheitlicht sind. Sie würden den Mindestbetrag aber weiter erhöhen, da der wesentlich Unterschied zur deutschen Regelung darin liegt, wie sich die Berechnung zusammensetzt, insbesondere ob man Teilzeitbeschäftigung mitberücksichtigt oder nicht. Insgesamt teile ich das, was Herr Prof. Dr. Thym gesagt hatte, solange Europa dort nicht klarere Vorgaben macht, hat der deutsche Gesetzgeber insoweit einen Auslegungsspielraum bei der Gestaltung der Höhe des Mindesteinkommens. Ängste, ob bei zu niedrigen Gehaltshöhen zu Lohndumping kommt, – einer Konsequenz, die man in den Blick nehmen muss – sind unbegründet. Denn wir werden feststellen, dass wir zurzeit Hochqualifizierte verlieren, weil in Europa in vielen Bereichen besser gezahlt wird. Insofern mag es sein, dass wir mit einer niedrigen Schwelle Lohndumping fördern. Aber die Ausländer, die qualifiziert und damit in Europa auch wettbewerbsfähig sind, werden bei unzureichender Bezahlung weiterwandern. Ich glaube, dass gerade Hochqualifizierte als Gruppe eher bereit sind, auch in Europa Migrationsbewegungen zu vollziehen, die mit dem System der Blauen Karte ermöglicht werden sollen. Es werden sich daher wahrscheinlich arbeitsmarktbezogene Mechanismen entwickeln. Man bietet den Hochqualifizierten ein entsprechendes Gehalt, um sie zu halten. Wir sind

allerdings gut beraten, die Gehaltsschwelle nicht zu hoch zu legen, um möglichst viele Bewerber zunächst einmal hierher zu bekommen. Der Markt wird Vieles regeln; ich hoffe dies ich jedenfalls.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Herr Dr. Schröder, bitte.

PSt **Dr. Ole Schröder** (BMI): Ich kann Ihnen das momentan nicht sagen. Das BMAS ist dafür zuständig. Ich müsste Ihnen das schriftlich mitteilen, um Ihnen einen genauen Sachstand zu geben und um hier auch nichts Falsches zu sagen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Zum Schluss in der Reihe der Berichterstatter der Fraktionen, Herr Kollege Kilic für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

BE **Memet Kilic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Sehr geehrter Vorsitzender, vielen Dank. Ich bedanke mich bei den Experten. Der Kollege Wolff lobt in seiner Stellungnahme die Bundesregierung. Herr Grindel kritisiert Experten dafür, dass sie den Änderungsantrag nicht so richtig berücksichtigt hätten, da muss man sich fragen, warum dieser Änderungsantrag der Bundesregierung so spät eingereicht worden ist. Wenn man diesen liest,

Vors. **Wolfgang Bosbach**: An welchen Sachverständigen richten Sie die Fragen?

BE **Memet Kilic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): ... sieht man, dass der Diskussionsbedarf im Bereich der Regierung ziemlich groß ist. Vereinfachung des Systems ist ein Anspruch der Bundesregierung. Diese können wir aber nicht feststellen. Wir befürchten, dass die Bundesregierung mit diesen Änderungsvorschlägen weitere Löcher in einen Analogkäse reinbohren wird, damit wir hier nicht Schweizer Käse beleidigen. Dieser Analogkäse wird immer löchriger und trägt nicht zur Vereinfachung des Systems bei, was ein modernes Einwanderungsland eigentlich benötigen würde. Herr Prof. Dr. Thym, Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme: „ ... unabhängig vom EU-Recht hat die Komplexität ein kritisches Niveau erreicht“, insoweit empfehlen Sie mittelfristig, sollte dennoch eine weitere Vereinfachung der § 16 bis 21 AufenthG überlegt werden. Der DGB kritisiert auch diese Komplexität. Daher Herr Prof. Dr. Thym frage ich Sie: Haben Sie konkrete Vorschläge, wie die Fachkräfteeinwanderung vereinfacht werden könnte? Sie haben vorgeschlagen, dass man § 19 AufenthG komplett streichen könnte, aber dann wäre es wohlmöglich notwendig, dass Blue Card-Inhaber von vorneherein eine Niederlassungserlaubnis bekommen. Das wollte die Regierung, aber in letzter Minute haben sie das wieder zurückgezogen. Wäre es daher nicht sinnvoller, § 19 AufenthG zu behalten, aber in Abs. 2 S. 3 nur die Gehaltsgrenze zu streichen und somit für leitende Angestellte und Spezialisten weiterhin die Möglichkeit zur Einwanderung einzuräumen, wenn auch nur für

Wenige und Einzelne. Ich möchte Frau Buntenbach fragen, ob aus Ihrer Sicht ein Punktesystem doch nicht ein viel einfacheres, viel ehrlicheres und überschaubareres System wäre, wonach die Experten einwandern könnten? Es gibt aus unserer Sicht eine weitere verwirrende Regelung zur Niederlassungserlaubnis für Inhaber der Blauen Karte. Die Niederlassungserlaubnis wird nämlich nach 33 Monaten und nach 21 Monaten erteilt. Wenn man das so liest, dann würde man denken, dass es bei besonderen Sprachkenntnissen 21 Monate sind, aber nach meinem Verständnis sind in beiden Varianten ausreichende Deutschkenntnisse gefordert, nichts anderes. Herr Dr. Dienelt und Herr Prof. Dr. Thym, sehen Sie hier die Verwirrung, die ich sehe? Ich frage auch die Bundesregierung, ob Sie bereit wäre, die Kritikpunkte, die insbesondere von Herrn Dr. Dienelt geäußert wurden, nachzuarbeiten? Kann die Bundesregierung erklären, ob es eine verwaltungstechnische Notwendigkeit für die 33 Monate und 21 Monate gibt? Werden jedes Mal drei Monate von einem vollen Jahr abgezogen? Das wäre wichtig. Meine letzte Frage geht in Richtung Gleichstellung von Personen mit einem beruflichen Bildungsabschluss. Sie werden schlechter behandelt als Hochschulabsolventen mit der Blue Card oder bei der Arbeitssuche. Mit Berufsabschluss dürfen sie nur zwölf Monate Arbeit suchen, andere dürfen 18 Monate suchen. Ist diese Schlechterstellung von Personen mit einer Berufsausbildung sinnvoll? Diese Frage richtet sich an Herrn Alt, Frau Dr. Fincke und Herrn Strunden.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Thym, bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank. Zur Frage der Vereinfachung: Erstens muss man sich bewusst machen, dass nur noch begrenzte Möglichkeiten zur Vereinfachung bestehen, weil es europäische Richtlinien gibt, die umgesetzt werden müssen. Wir können die Blaue Karte nicht abschaffen und für diese muss es nach der Richtlinie jedenfalls im ersten Zugriff eine befristete Aufenthaltserlaubnis mit einer Dauer von ein bis vier Jahren geben; eine sofortige Niederlassungserlaubnis für die Blaue Karte geht nicht. Von daher setzt das EU-Recht den Vereinfachungsmöglichkeiten Grenzen. Das ist vielleicht ärgerlich, aber nicht zu ändern. Wenn man über darüber hinausgehende Vereinfachungen nachdenkt, dann ist der von Ihnen aufgezeigte Weg der richtige Weg. Man kann verschiedene Tatbestände zusammenlegen; das ist die wohl sinnvollste und auch einfachste Form einer Vereinfachung. Wenn man dies will, muss man sich notwendigerweise entscheiden, muss man die Unterschiede zwischen den zusammengelegten Tatbeständen einebnen. Das heißt konkret, dass man einzelne Tatbestände im Vergleich zur geltenden Gesetzeslage vereinfacht, andere ein bisschen erschwert. Beides zusammen geht nicht. Man kann nicht das bisherige Regelungsniveau beibehalten und zugleich vereinfachen. Eine Vereinfachung wird einzelne Stellschrauben anziehen, andere lockern. Ich denke,

hier könnte durchaus etwas erreichen. Die Streichung des § 19 AufenthG zu Gunsten der Blauen Karte als zentrale Zugangsoption für Hochqualifizierte wäre solch eine Vereinfachung.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Danke. Frau Buntenbach, bitte.

SV **Annelie Buntenbach** (Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, Berlin): Herr Kilic hat gefragt, ob das Punktesystem aus unserer Sicht nicht der einfachste Weg wäre, Erwerbstätigenzuwanderungen zu organisieren. Eindeutig Ja, denn beim Punktesystem geht es um Personen mit guter Qualifikationen, Sprachkenntnissen, um Alter und Familie – und da geht es darum, wie denn die Erfordernisse hier am Arbeitsmarkt aussehen. Diese Art der angebotsorientierten Zuwanderung über ein Punktesystem scheint mir der Weg zu sein, der für die Zukunft eine einfache und klare Regelung bietet – auf der Grundlage einer politischen Entscheidung, die natürlich diskutiert und getroffen werden muss. Das, was wir im Moment beim Aufenthaltsrecht haben, ist wirklich so kompliziert, dass es teilweise nur noch von spezialisierten Kanzleien durchschaubar ist. Auch bei den Hochqualifizierten ist dies unsere Sorge. Zwei Titel für Hochqualifizierte, den § 19 AufenthG und den § 19 a AufenthG-E, in denen unterschiedliche Anforderungen, unterschiedliche Kriterien, unterschiedliche Rechtsansprüche definiert werden und dann noch den Bereich der Forschung und den § 18 AufenthG – das ist kontraproduktiv. Wir haben hier ein kompliziertes Gebilde, was es sowohl für die Wirtschaft, die Bedarfe hat, schwer durchschaubar macht und auch für die, die kommen wollen, ist es schwer durchschaubar. Deswegen glauben wir, dass wir einfache Regelungen für wenige Gruppen von Zuwanderern brauchen. Bei der nachfrageorientierten Zuwanderung hieße das: qualifizierte Arbeitskräfte mit deutschem oder ausländischem Hochschul- oder Berufsschulabschluss, Arbeitskräfte für Tätigkeiten ohne besondere Qualifikation und für die, die temporär hier arbeiten. Das wären lediglich drei Kategorien, das würde erheblich vereinfachen. Letztlich wäre aber der Weg in ein Punktesystem und damit in eine angebotsorientierte Zuwanderung, glaube ich, der Weg, der es allen viel leichter machen würde, sich hier zurecht zu finden.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Herr Dr. Dienelt, bitte.

SV **Dr. Klaus Dienelt** (Verwaltungsgericht Darmstadt): Die Regelung, die hier verwirrend wirkt, ist die des § 19 a Abs. 6 AufenthG-E. Dort ist geregelt, dass eine Niederlassungserlaubnis bereits nach einer Frist von 33 Monaten unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden kann. Durch den Verweis auf die Voraussetzungen der Niederlassungsvoraussetzung ist klar, dass die Voraussetzungen, die für die Niederlassungserlaubnis grundsätzlich gelten, d. h.

auch die Sprachanforderungen mit dem Level B 1. Den Satz 2 der Neuregelung wird man wie folgt lesen müssen: Die Frist nach Satz 1 verkürzt sich auf 21 Monate, sobald der Ausländer deutsche Sprachkenntnisse der Stufe B 1 nachweist. Das heißt, der Gedanke, der der Privilegierung zugrunde liegt, ist der, dass man die erforderliche Aufenthaltsdauer in dem Moment verkürzt, wenn der Ausländer nachweist, dass bei ihm die Anforderungen B 1 vorliegen. Wenn er das nicht macht, verlängert sich die Aufenthaltsdauer, bis die erforderlichen Sprachkenntnisse nachweisen werden. Damit ist aber klar: Ohne B 1 kriegt er nie eine Niederlassungserlaubnis, auch nicht nach 33 Monaten! Vielleicht kann man die Regelung sprachlich klarer fassen, da Satz 1 keine eigenständige Bedeutung hat. Daher versteht man die Regelung nicht auf Anhieb.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Für die Bundesregierung Herr Klos. Herr Dr. Schröder musste uns leider verlassen.

MinR **Christian Klos** (BMI): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Es gibt im Grunde drei Dinge, die ich gerne zu Herrn Dr. Dienelts Ausführungen bemerken möchte. Zunächst ist die Bemerkung gefallen, ein Sprachnachweis sei erforderlich für Ehegatten von Inhabern der Blauen Karten, das ist nicht zutreffend. Nach § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AufenthG ist dieses Erfordernis nicht erforderlich für Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis der §§ 19 – 21 AufenthG-E, da §19a AufenthG-E nach § 19 AufenthG eingefügt wird, wird für diese Personengruppe kein Sprachnachweis erforderlich sein.

SV **Dr. Klaus Dienelt** (Verwaltungsgericht Darmstadt): Für die, die nachher Heiraten gilt das Spracherfordernis schon. Die Voraussetzungen der Ausnahmeregelung sind enger. Dort steht: „... und die Ehe bereits bestand, als er den Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat.“ Das ist europarechtswidrig.

SV **Annelie Buntenbach** (Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, Berlin): Das ist wirklich ein konkreter Punkt, der richtig Probleme machen kann.

MinR **Christian Klos** (BMI): Das müssten wir noch einmal prüfen. Das kann ich jetzt en Detail nicht sagen. Von der ausgehenden Erteilung ist das sonst nicht erforderlich. Das ist so nicht angedacht. Das müsste man noch einmal prüfen. Der zweite Punkt: Die Richtlinie schreibt im Art. 7 keine Mindest- oder Höchstgrenze für die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis vor, sondern eine Standardgültigkeitsdauer, die zwischen ein und vier Jahren liegt. Die Standardgültigkeitsdauer ist eben keine Bestimmung einer Höchst-/Untergrenze, sondern nach § 19a Abs. 3 AufenthG-E wird die Blaue Karte auf eine

Standardgültigkeitsdauer von vier Jahren befristet und wenn das nicht erfolgt, wird dies an den Arbeitsvertrag gekoppelt plus drei Monate. Das ist das, was die Richtlinie ausdrücklich in Art. 7 Abs. 2 vorsieht. Der dritte Punkt: Die Regelung in dem Änderungsantrag zu der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Inhaber der Blauen Karte erklärt sich so, dass vorgesehen ist oder politisch gewollt war, dass man nach drei Jahren regelmäßig die Niederlassungserlaubnis bekommt. Es sollte aber sicher gestellt sein, dass hier nur die Personengruppe erreicht wird, die sich auch am deutschen Arbeitsmarkt bewährt, dass hier keine streckenlängere Arbeitslosigkeit berücksichtigt bzw. das soziale Transfersystem nicht belastet werde. Man hat gesagt, drei Monate Arbeitslosigkeit seien zu vernachlässigen und deshalb kommt es zu diesen 33 Monaten. Das sind 33 Monate Beiträge plus drei Monate einer zugestandenen Arbeitslosigkeit, so dass es dann zu dieser Aufenthaltsverfestigung für diese Personengruppe kommen sollte. So sind auch die 21 Monate erklärbar. 21 Monate plus drei Monate einer sozusagen unschädlichen Arbeitslosigkeit macht zwei Jahre. Das wäre eine Differenzierung von zwei und drei Jahre, die hier vorgenommen wird und wo ein Integrationserfolg entsprechend einen einjährigen Vorteil bringen soll.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Das muss natürlich klar gestellt sein und zwar am besten bevor wir das Gesetz verabschieden, wie das mit dem Spracherfordernis für Ehegatten oder nachreisende Ehegatten ist. Es ist kein Drama, wenn wir das jetzt nicht klären können, aber bevor wir im Innenausschuss darüber befinden, muss das geklärt sein. Da darf es keinen rechtlichen Zweifel geben. Herr Dr. Dienelt.

SV **Dr. Klaus Dienelt** (Verwaltungsgericht Darmstadt): Neben der Frage zum Spracherfordernis will ich darauf hinweisen, dass die Standardgültigkeitsdauer nicht dem Richtlinien text entspricht. Die Blaue Karte wird bei erstmaliger Erteilung auf höchstens vier Jahre befristet. Daraus ergibt sich nicht, dass sie in der Regel auf vier Jahre befristet wird, sondern Sie geben nur eine Höchstfrist vor. Das heißt, es ist auch denkbar, dass die Blaue Karte auf eine geringere Aufenthaltsdauer ausgestellt wird, aber weniger als ein Jahr darf es grundsätzlich nicht sein. Die Regelung müsste schon so aussehen: Mindestens ein Jahr, höchstens vier Jahre und Ausnahme, dann wäre sie europarechtskonform. Ich glaube nicht, dass die fehlerhafte Umsetzung in der Praxis große Probleme machen wird, weil wohl niemand einem Hochqualifizierten eine Aufenthaltserlaubnis von weniger als einem Jahr geben wird. Aber wenn man eine gesetzliche Regelung schafft, sollte man sich am Richtlinienwortlaut orientieren.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Hartfrid, das ist wie bei der Vorratsdatenspeicherung, mindestens sechs Monate, höchstens zwei Jahre. Da kannst Du nicht sagen, dass wir nichts machen.

BE Hartfrid Wolff (Rems-Murr) (FDP): Lieber Wolfgang, jetzt haben wir doch so etwas Schönes. Wir werden doch einmal gucken, was wir tun können.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Herr Alt, bitte.

SV Heinrich Alt (Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg): Die Begründung zwölf Monate oder 18 Monate liegt wahrscheinlich darin, dass bei Akademikern eine längere Sucharbeitslosigkeit besteht als bei Facharbeitern. Trotzdem halte ich das bei Akademikern mit 18 Monaten für extrem großzügig. Wenn es hier um Mangelberufe geht, dann ist zwölf Monate schon großzügig und wer in dieser Zeit keinen Arbeitsplatz findet, der gehört wohl nicht zu den gesuchten Berufen in der Bundesrepublik. Von daher könnte ich mit zwölf Monaten in beiden Bereichen leben. Dieser Zeitraum liegt jetzt schon weit über der durchschnittlichen Sucharbeitslosigkeit. Ich würde eher für das plädieren, was Frau Dr. Fincke sagte, dass wir erlauben, eine gewisse Zeit nach dem Studienabschluss nochmals einzureisen, und dann zwölf Monate suchen zu lassen. 18 Monate halte ich für Berufe, die gesucht sind, für nicht realitätsnah.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Vielen Dank. Herr Brenke, bitte.

SV Karl Brenke (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin): Ich will nur auf einen Tatbestand hinweisen, der nicht in Gesetzesvorlage berücksichtigt ist auch wohl auch nicht berücksichtigt werden kann. Zu beobachten ist, dass gerade auch immer mehr Ingenieure aber auch IT-Kräfte in erheblichem Maße eine Beschäftigung lediglich über die Leiharbeit finden. Das heißt, dass es hier oft auch unregelmäßige oder prekäre Anstellungsverhältnisse gibt, die nach einer gewissen Zeit auch wieder unterbrochen werden. Das sollte lediglich bedacht werden. Dadurch könnte sich bei manchen zugewanderten Personen eine längere Sucharbeitslosigkeit ergeben. Noch ein kleiner Einwand: Ein System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in dem die Löhne für Arbeitnehmer ausgewiesen werden, gibt es, anders als es hier die Bundesregierung dargelegt hat, eigentlich nur in Deutschland. Von daher ist diese Statistik international nicht vergleichbar.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Auch Herr Dr. Heynckes sagt, Sie seien gefragt worden. Jetzt fragen wir Herrn Kilic. ... Herr Strunden, Sie sind der Nächste.

SV Martin Strunden (Sächsisches Staatsministerium des Innern): Vielleicht noch einmal kurz zu der Kompliziertheit der Regelung. Ich denke, dass man sich das noch einmal vom Prinzip her verdeutlichen muss. Im Wesentlichen sind es zwei Schienen. Einerseits geht es darum, Aufenthaltstitel zu schaffen, die großzügige

Angebote machen, für bestimmte Personen in einen Daueraufenthaltstitel zu kommen. Es folgt dieser Idee einer nachhaltigen Personalpolitik, dass man sagt, gute Leute frühzeitig halten, denen eine Perspektive geben. Das gibt es in verschiedenen Varianten und Ausprägungen. Ich glaube aber nicht, dass das zu kompliziert ist. Andererseits gibt es die Schiene der Arbeitssuche. Die Idee Leuten zu ermöglichen, sozusagen auf dem Arbeitsmarkt zu flanieren, wenn sie sich den Lebensunterhalt sichern können. Die Differenz 12 und 18 Monate – da könnte man mit Herrn Alt gehen. Ich verstehe das so, dass man sagt, im akademischen Bereich ist es mitunter so, dass vielleicht auch die Zeugnisse oder die Unterlagen bis sie vollständig da sind – so ein scharf geschnittener Prüfungstermin bis dann die Bewerbungsphase richtig am Laufen ist – noch einmal Wochen ins Land gehen können. Ich verstehe das als ein Angebot an eine attraktive Personengruppe, wo man eben großzügig sein will; möglicherweise auch die Differenz, weil angenommen werden kann, dass in dem anderen Bereich bei berufstätigen Ausbildungsberufen vielleicht das Zustandekommen des Arbeitsverhältnisses nicht ganz so mit verschiedenen Gesprächen und der Aufbau des gegenseitigen Vertrauensverhältnisses nicht ganz so schwierig sein muss.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Frau Buntenbach, bitte.

SV **Annelie Buntenbach** (Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, Berlin): Wenn ich noch eines auf den Weg geben darf und zwar bei der Frage dieses Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche, was – wie ich finde – ein wirklich gutes Signal ist: Da wäre es gut, wenn man noch einmal schaut, wie der Übergang in andere Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken dann nach den sechs Monaten geht. Manchmal wird es schon schwierig werden, wenn es darum geht, dass ein ausländischer Abschluss hier anerkannt werden soll, das ist in den sechs Monaten kaum zu bewerkstelligen. Es geht um die Frage, wie man das einmal koppelt oder welche Dinge man ggf. mit aufnehmen kann, damit der Übergang zwischen den verschiedenen Aufenthaltsmöglichkeiten entsprechend im Blick behalten wird.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Gibt es weitere Wortmeldungen?

BE **Memet Kilic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz kurz: Wir wären sehr dankbar, wenn uns die Bundesregierung erklären könnte, warum die Regelung § 18 c AufenthG-E, Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche, nach vier Jahren außer Kraft treten muss. Ist das ein Sicherheitspaket oder ist das gefährlich für die Bundesrepublik Deutschland? Warum haben Sie sich so etwas überlegt?

MinDir'n **Gabriele Hauser** (BMI): Das ist ganz einfach: Wir wollen Erfahrungen mit dieser Regelung machen und es wird nach einer gewissen Zeit – und wir werden

evaluieren – darüber entscheiden, ob sie außer Kraft tritt oder sie weiter in Kraft bleibt.

BE Memet Kilic (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wäre es gesetzestechnisch nicht möglich, dass man ohne diese automatische Außer-Kraft-Treten-Regelung eine Regelung schafft? Wenn sich diese nicht bewährt, dann könnte der Gesetzgeber das auch wieder abschaffen. Das wäre vielleicht ein normaler parlamentarischer Weg.

MinDir'n Gabriele Hauser (BMI): Wir haben die Regelung nicht. Die steht im Änderungsantrag. Ich glaube, Sie müssen sich an die Fraktionen wenden.

Vors. Wolfgang Bosbach: Da müssen Sie jetzt nur noch eine Mehrheit für kriegen. Gibt es weitere Wortmeldungen? Herr Wunderlich.

Parl. Geschäftsführer Jörn Wunderlich (DIE LINKE.): Ich habe nur eine kurze Nachfrage an Herrn Dr. Dienelt: Ich kann es nicht so richtig nachvollziehen, weil Sie in Ihrer schriftlichen Stellungnahme geschrieben haben, dass diese Berechnungsgröße dieser Gehaltsstufen oder des Mindestgehalts bezogen auf die Beitragsbemessungsgrenze der Rente das Mindestniveau untersteigen würde und damit europarechtswidrig wäre. Vorhin haben Sie aber gesagt, dass wäre soweit okay.

SV Dr. Klaus Dienelt (Verwaltungsgericht Darmstadt): Es gilt zunächst der Grundsatz: Wir müssen die Mindesthöhe, die die Richtlinie vorgibt, einhalten. Die Mindesthöhe unterschreiten wir zurzeit, weil in dem Gesetzentwurf etwas festgelegt wird, was mit Blick auf die nationale Verordnung, nicht geht. Die Frage, ob die Höhe des Mindestgehalts im Hinblick auf die europarechtlichen, statistischen Vorgaben, die nur Vollzeitbeschäftigungen erfassen, nicht viel höher als die nationalen Vorgaben sein müsste, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Denn hinsichtlich der Berechnung des Mindestgehalts hat der Gesetzgeber einen Spielraum, soweit es um die Frage geht, ob bei der Berechnung des Mindesteinkommens nur Vollzeit- oder auch Teilzeitbeschäftigungen berücksichtigt werden dürfen.

Parl. Geschäftsführer Jörn Wunderlich (DIE LINKE.): Aber gegenwärtig ist es zu niedrig?

SV Dr. Klaus Dienelt (Verwaltungsgericht Darmstadt): Die Festsetzung des Mindestgehalts ist zu niedrig.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Ich bedanke mich bei den Damen und Herren Sachverständigen, die Kolleginnen und Kollegen sehen sich am Mittwoch und den Kollegen aus dem Bundesrat wünsche ich ein schönes Wochenende.

Ende der Sitzung: 16:12 Uhr