

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

**Stellungnahme zum Entwurf eines
Gesetzes zur Umsetzung der
Hochqualifizierten-Richtlinie der EU,
einschließlich der Änderungsvorschläge
des Bundesrates und der Koalitions-
fraktionen (Drs. 17/8682)**

Berlin, 16. April 2012

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Abt. Europapolitik
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Telefon: 030-240 60-342
Fax: 030-240 60-276
E-Mail: volker.rossocha@dgb.de

I. Einleitung

Der Rat der Europäischen Gemeinschaft hat am 25. Mai 2009 die Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (Hochqualifizierten-Richtlinie oder EU-Blue-Card-Richtlinie) beschlossen. Ziel ist einen einheitlichen Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schaffen, der auch die Möglichkeit zur Beschäftigung in einem zweiten Mitgliedstaat ermöglicht.

Die Frist zur Umsetzung der Regelungen lief bereits am 19. Juni 2011 aus. Zunächst hatte die Bundesregierung Regelungen zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie im 2. Richtlinienumsetzungsgesetz aufgenommen. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurden die Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie auf Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP aus dem Gesetzentwurf herausgenommen. Das so verkürzte Gesetz trat am 26. November 2011 in Kraft.

Das Bundeskabinett hat am 7. Dezember 2011 den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie beschlossen und dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet. Am 10. Februar hat der Bundesrat Empfehlungen beschlossen. Die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP haben teils unter Berücksichtigung der Vorschläge des Bundesrates weitere Änderungen weitere Änderungen (Drs. 17/8682) eingebracht.

Der vorliegende Gesetzentwurf dient zunächst der Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie. Mit dem Gesetz soll ferner erreicht werden, „den Standort Deutschland für gut ausgebildete ausländische Zuwanderer attraktiver zu gestalten“. (Entwurf Bundesregierung)

Die Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes bewertet den Gesetzentwurf der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Vorschläge des Bundesrates sowie der von den Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP eingebrachten Änderungsvorschlägen. In die vorliegende Positionierung eingeflossen ist auch die Stellungnahme des DGB-Bundesvorstandes vom 19. November zum Entwurf des 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes.

II. Bewertung der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen

Der von der Bundesregierung im Dezember 2011 beschlossene Gesetzentwurf zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union sowie die von Bundesrat und Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen Änderungen sollen nicht nur die Richtlinienbestimmungen in deutsches Recht umsetzen. Vorgesehen sind weitreichende Veränderungen im Aufenthaltsrecht im Hinblick auf die Zuwanderung und den Aufenthalt von Studierenden und Erwerbstätigen.

Mit dem Gesetz geschaffen werden sollen neue Aufenthaltstitel, die „Blaue-Karte-EU“ (§ 19a AufenthG-E), die Niederlassungserlaubnis für Absolventen deutscher Hochschulen (§ 18b AufenthG-E) sowie die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche für qualifizierte Fachkräfte (§ 18 c AufenthG-E). Darüber hinaus sollen die Erteilungsvoraussetzungen für weitere Gruppen, z.B. die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte (§ 19 AufenthG-E) oder die Aufenthaltserlaubnis für Selbständige (§ 21 AufenthG-E), verändert werden. Zudem neu geregelt wird die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels.

Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes folgen die vorgelegten Vorschläge einer überholten Politik, die weiterhin den in § 1 des Aufenthaltsgesetzes enthaltenen Grundsatz der Begrenzung der Zuwanderung in den Vordergrund stellt und gleichzeitig die Zahl der Ausnahmen weiter erhöht. Erstens werden damit die Regelungen weiter verkompliziert und für Betriebe und Zuwanderungswillige undurchschaubarer. Inzwischen sind Unternehmen, wollen sie einen Drittstaatsangehörigen einstellen, vermehrt auf zusätzliche juristische Unterstützung durch spezialisierte Anwaltsbüros angewiesen.

Zudem ist eine durchgehende Systematik des Aufenthaltsrechts immer weniger erkennbar. Dies zeigt sich auch an den unterschiedlichsten Erteilungsvoraussetzungen für einen Daueraufenthalt. Besonders fragwürdig war die von der Bundesregierung im Dezember 2011 vorgeschlagene Regelung in § 19 AufenthG-E. Die Einführung einer Erlöschensregelung als Kompensation für die Absenkung der Mindestgehaltsgrenze hätte dazu geführt, dass EU-Blue-Card-Inhaber, an deren Aufenthalt niedrigere Anforderungen geknüpft werden, früher einen gesicherten Daueraufenthalt erhalten hätten. Durch den nun vorliegenden Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen, der die Kritik des Bundesrates aufgreift, soll nun auf die Erlöschensregelung verzichtet werden.

Der DGB ist überzeugt, dass die mit dem demographischen Wandel verbundenen Herausforderungen Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Steigerung der Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Zuwanderung aus der Europäischen Union und aus Drittstaaten erfordern. Der DGB fordert eine grundlegende Veränderung des Zuwanderungs- und Aufenthaltsrechts, die folgende Zielsetzungen erfüllen muss:

1. Verhinderung von Lohndumping und ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen, durch Beschränkung prekärer Beschäftigungsformen, wie z.B. grenzüberschreitender Leiharbeit und Entsendung sowie des Einsatzes von Solo- und Scheinselbständigen.
2. Zur Ausschöpfung inländischer Potenziale müssen alle in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen, deren Aufenthalt in Deutschland gestattet, geduldet oder erlaubt ist, müssen einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.
3. Ein Wechsel des Aufenthaltszwecks und die Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung muss allen Gruppen, einschließlich der temporär oder zirkulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen eingeräumt werden.
4. Reduzierung der Zahl der verschiedenen Regelungen und Voraussetzungen für Erwerbstätige und möglichst weitgehende Aufhebung der Aufenthaltszwecke.

5. Einführung eines an der Sicherung des Arbeitskräftepotenzials orientiertes System zur Einwanderung von Erwerbstätigen und ihrer Familien (Punktesystem).
6. Einführung einer Wiederkehroption für alle ausländischen Staatsangehörigen, die zur Beschäftigung, Ausbildung oder aus familiären Gründen ihren Aufenthalt in Deutschland unterbrechen mussten.
7. Angleichung der Aufenthaltsrechte von langjährig in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen an die Rechte der EU-Bürger.
8. Verbesserungen bei der Familienzusammenführung und bei der Aufnahme von Flüchtlingen.

1. Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG

Nach dem bisherigen § 19 Aufenthaltsgesetz in Verbindung mit § 3 Beschäftigungsverordnung kann eine Daueraufenthaltserlaubnis (Niederlassungserlaubnis) an Hochqualifizierte mit besonderen fachlichen Kenntnissen oder für eine Tätigkeit in herausgehobener Funktion ohne vorherige Vorrangprüfung erteilt werden. Als drittes Regelbeispiel genannt wurden Spezialisten und leitende Angestellte, die ein Mindestgehalt von rund 66.000 Euro (Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung) jährlich erhalten¹.

Nach dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom Dezember 2011 sollte diese Mindestgehaltsgrenze weiter auf 48.000 Euro abgesenkt werden. Damit würde das Mindestgehalt auf ein Niveau abgesenkt werden, dass nur wenig höher liegt als das durchschnittliche Jahresbruttogehalt (2010) in der Privatwirtschaft. Verbunden war die Absenkung noch mit der Einführung einer sogenannten Erlöschensregelung (§ 51). Das heißt, der Aufenthaltstitel für den Erwerbstätigen und seine Familienangehörigen erlischt, wenn innerhalb der ersten drei Jahre Leistungen aus SGB II oder dem dritten oder vierten Kapitel des SGB XII bezogen werden. Die Vorschläge der Bundesregierung wurden unter anderem vom Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 10. Februar 2012 kritisiert.

Der nun von den Koalitionsfraktionen vorgelegte Änderungsantrag nimmt die Kritik auf und schlägt vor, das dritte Regelbeispiel und damit auch die Mindestgehaltsgrenze zu streichen.

Aus Sicht des DGB ist die Streichung der Mindestgehaltsgrenze für Hochqualifizierte mit besonderen Kenntnissen konsequent, denn schon die bisherige Mindestgehaltsgrenze war realitätsfremd. Zudem sind nun die Ausländerbehörden verpflichtet, ihre Entscheidung an der tatsächlichen Qualifikation und der Tätigkeit zu orientieren. Begrüßt wird zudem die Beteiligung² der Bundesagentur für Arbeit bei der Beurteilung der Qualifikation und der Tätigkeit.

In diesem Zusammenhang begrüßt der DGB, dass die von der Bundesregierung in § 51 AufenthG-E vorgesehene Erlöschensregelung ebenfalls gestrichen werden soll.

Der DGB regt an, die Überschrift des § 19 AufenthG zu ändern. Es besteht die Gefahr der Verwechselung mit dem Personenkreis, der nach der Hochqualifizierten-Richtlinie zunächst nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhält.

Aufgrund integrationspolitischer Erwägungen schlägt der DGB zudem vor, auf das Erfordernis der Eingliederung ohne jegliche staatliche Hilfe zu verzichten und stattdessen den Zugang zu Integrationskursen nach § 43 vorzusehen.

¹ Die Mindestgehaltsgrenze wurde durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz von 86.000 Euro auf 66.000 Euro abgesenkt, allerdings ohne tatsächliche Wirkung auf die Zuwanderungszahlen. Im Jahr 2011 wurden lediglich 706 Niederlassungserlaubnisse nach § 19 erteilt, davon nur 159 an neu eingereiste Hochqualifizierte.

² § 72 Abs. 7 AufenthG-E sieht allerdings keine Verpflichtung zur Beteiligung vor.

2. Umsetzung der EU-Blue-Card-Richtlinie

Die „Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung“ zielt darauf ab, die Zuwanderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die eine hochqualifizierte Tätigkeit ausüben, zu erleichtern und ihre Mobilität innerhalb der Europäischen Union zu ermöglichen.

Die vorliegenden Vorschläge der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen sind gegenüber den ersten im Rahmen des 2. Richtlinienumsetzungsgesetz-Entwurfes vorgesehenen Regelungen nochmals verändert worden. So wurden z.B. die Bestimmungen zur Mindestgehaltsgrenze (Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie) verändert; gestrichen wurde die vorgesehene Prüfung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsmarktsituation. Nicht zuletzt sollen nach dem Willen der Koalitionsfraktionen die Voraussetzungen für die Erteilung eines Daueraufenthalts gegenüber dem ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung verschärft werden.

Zugang zum Arbeitsmarkt

Nach Auffassung des DGB entsprechen die nun vorgelegten Vorschläge im Gegensatz zu den im ursprünglichen Entwurf eines 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes vorgesehenen Regelungen nur noch zum Teil den Vorgaben und den Intentionen der Hochqualifizierten-Richtlinie:

- *Art. 5 Abs. 3 der Hochqualifiziertenrichtlinie sieht als Voraussetzung für die Erteilung einer Blue-Card vor, dass die Mitgliedstaaten zusätzlich zu den Voraussetzungen an die Qualifikation ein Mindestgehalt festlegen können. Zwar sieht auch der vorliegende Gesetzentwurf eine solche Grenze vor, allerdings knüpft diese nicht an das in der Richtlinie vorgeschriebene Jahresbruttogehalt an. Und die vorgeschlagene Regelmindestgehaltsgrenze von derzeit ca. 44.000 Euro entspricht nicht der nach Art. 5 Abs. 3 (mindestens dem Anderthalbfachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts) zu berechnenden Summe, derzeit ca. 66.000 Euro.³*
- *Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie ermöglicht den Mitgliedstaaten eine geringere Mindestgehaltsgrenze, sofern ein besonderer Bedarf besteht und die Berufe in den Hauptgruppen 1 und 2 der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO) enthalten sind. Die Richtlinie schreibt hier vor, dass mindestens das 1,2-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts angesetzt werden müsste. Dementsprechend müsste das Mindestgehalt rund 53.000 Euro betragen.*
- *Art. 5 Abs. 6 der Richtlinie in Verbindung mit Art. 12 Abs. 2 ermöglicht nicht nur die Prüfung der Arbeitsmarktsituation, sondern auch der Prüfung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen. Berücksichtigt werden muss dabei, dass eine Prüfung nur in den ersten zwei Jahren des Aufenthalts zulässig ist.*

Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert daher die Mindestgehaltsgrenze entsprechend der Vorgaben der Hochqualifizierten-Richtlinie umzusetzen, und sie an dem durchschnittlichen Bruttojahresgehalt eines Vollzeitbeschäftigten anzuknüpfen. Entsprechend ist auch § 41a BeschVO-E zu verändern.

³ Auch der Bundesrat äußert sich hinsichtlich Übereinstimmung mit den Vorgaben der Richtlinie skeptisch. Er bittet im laufenden Gesetzgebungsverfahren um eine Überprüfung, da die Vorgaben zur Mindestgehaltsgrenze nicht unterschritten werden sollten. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Verdienste und Arbeitskosten – Arbeitnehmerverdienste 2011 unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VerdiensteArbeitskosten/Arbeitnehmerverdienste/ArbeitnehmerverdiensteJ2160230117004.pdf?__blob=publicationFile) liegt der durchschnittliche Bruttojahresverdienst eines Vollzeitbeschäftigten im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich 2011 bei 43.929 Euro. Selbst wenn die Sonderzahlungen unberücksichtigt bleiben, müsste als Mindestgehalt eine Summe von 59.607 Euro als Voraussetzung angesetzt werden.

Um eine Gleichbehandlung hinsichtlich der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sicherzustellen, fordert der DGB die Einführung eines Zustimmungserfordernisses und die Prüfung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, entsprechend § 39 Abs. 2 AufenthG. Dies muss insbesondere für solche Hochqualifizierte vorgesehen werden, die zunächst eine Aufenthaltserlaubnis in einem anderen Mitgliedstaat erhalten haben. Entsprechend kann auf die die Einfügung von § 3a BeschVO verzichtet werden. Zudem ist § 41a BeschVO-E anzupassen.

Niederlassungserlaubnis für EU-Blue-Card-Inhaber

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung aus Dezember 2010 sah in § 19a Abs. 6 vor, dass Inhabern einer Blauen-Karte-EU nach einem zweijährigen Aufenthalt und weiterer Voraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann. Die Koalitionsfraktionen haben nun in ihrem Änderungsantrag die Voraufenthaltszeiten und die Versicherungszeiten auf 33 Monate erhöht.

Der DGB fordert die Gleichbehandlung der Inhaber einer Blauen-Karte-EU bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis mit den Absolventen deutscher Hochschulen. Problematisch ist der Änderungsvorschlag zu § 19 Abs. 6 auch deshalb, weil Abs. 6 nicht für Inhaber einer Blauen-Karte-EU gelten kann, die über einen deutschen Hochschulabschluss verfügen.

Ehegattennachzug

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, den Nachzug von Ehegatten zu Inhabern einer Blauen-Karte-EU entsprechend der Bestimmungen für den allgemeinen Ehegattennachzug zu regeln. § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 wird um den Buchstaben „g) eine Blaue Karte EU“ erweitert. Weitere Veränderungen in Satz 2 sind nicht vorgesehen.

Der DGB sieht darin einen Widerspruch zu Art. 15 Abs. 3 in Verbindung mit dem Erwägungsgrund Nr. 23 der Hochqualifizierten-Richtlinie. Die Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, von Ehegatten die Teilnahme an einem Integrationskurs zu verlangen. Die Verpflichtungen dürfen aber erst nach der Zusammenführung verlangt werden. Insofern ist eine Ergänzung von § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 erforderlich.

3. Aufenthalt zu Bildungszwecken und anschließender Beschäftigung

Die vorliegenden Vorschläge beinhalten eine Reihe von Änderungen zum Aufenthalt zu Bildungszwecken (Studium sowie schulische und betriebliche Ausbildung) und zu einer möglichen Verlängerung nach erfolgreichem Abschluss. Die im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen enthaltenen Vorschläge gehen zurück auf die Stellungnahme des Bundesrates.

Nebenbeschäftigungen während des Studiums oder einer Ausbildung

Der DGB hat keine Bedenken gegen die in § 16 Abs. 3 AufenthG-E vorgesehene Erhöhung der zulässigen Dauer einer zustimmungsfreien Nebenbeschäftigung von bislang 90 Tagen bzw. 180 halben Tagen pro Jahr auf 120 ganze bzw. 240 halbe Tage.

Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, diese Regelung auch auf die schulische Berufsausbildung (§ 16 Abs. 5 AufenthG) und die betriebliche Ausbildung nach § 17 AufenthG zu übertragen. Die Koalitionsfraktionen übernehmen das Ansinnen des Bundesrates im Grundsatz. Vorgeschlagen ist in § 16 Abs. 5 und in § 17 Abs. 2 AufenthG-E eine Nebenbeschäftigung von bis zu 10 Stunden pro Woche zu ermöglichen.

Aus Sicht des DGB verkennen Bundesrat und Koalitionsfraktionen die Situation in der beruflichen Ausbildung. Sowohl die schulische Berufsausbildung als auch die Ausbildung im Dualen System sind als Vollzeitausbildungen angelegt. Nebenbeschäftigungen, gleich welcher Art, ge-

fährden den Ausbildungserfolg. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen zusätzliche ausbildungsbegleitende Hilfen zum Spracherwerb erforderlich sein können.

Der DGB lehnt die im Änderungsantrag vorgesehenen Möglichkeiten zur zustimmungsfreien Nebenbeschäftigung ab. Allenfalls möglich erscheint eine Regelung für den Bereich der schulischen Berufsausbildung, die Nebenbeschäftigungen in der Ferienzeit erlaubt. Zur Umsetzung wäre eine Anpassung des § 10 BeschVO ausreichend.

Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Absolventen von Hochschulen und sonstigen Ausbildungsstellen

Nach § 16 Abs. 4 AufenthG kann die Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Suche nach einem dem Hochschulabschluss angemessenen Arbeitsplatz bis zu einem Jahr verlängert werden. Der Bundesrat empfiehlt eine längere Suchzeit von bis zu 18 Monaten. Die Koalitionsfraktionen haben in ihrem Änderungsantrag die Empfehlung des Bundesrates übernommen.

Der Bundesrat und die Koalitionsfraktionen empfehlen eine ähnliche Regelung für Absolventen beruflicher Schulen (§ 16 Abs. 5b AufenthG-E) und Absolventen der Dualen Ausbildung (§ 17 Abs. 3 AufenthG-E), allerdings nur für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr.

Der DGB begrüßt die Neueinführung der Möglichkeit zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Absolventen der beruflichen Ausbildung.

Der DGB sieht angesichts der guten Chancen von Absolventen deutscher Hochschulen keine Notwendigkeit für eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis für die Arbeitsmarktsuche. Zudem besteht eine unbegründete Ungleichbehandlung gegenüber den Absolventen einer Berufsausbildung, vor allem da die Arbeitsmarktchancen von Hochschulabsolventen in der Regel besser sind als die von Absolventen beruflicher Schulen.

Niederlassungserlaubnis für Absolventen deutscher Hochschulen

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht nach § 18b AufenthG-E die Schaffung eines neuen dauerhaften Aufenthaltstitels für Absolventen deutscher Hochschulen vor. Die Niederlassungserlaubnis kann bereits nach zweijährigem Aufenthalt und der Erfüllung weiterer Voraussetzungen (z.B. Beiträge zur Alterssicherung) erteilt werden.

Der DGB begrüßt die Erleichterungen bei der Erteilung einer Daueraufenthaltserlaubnis. Ob dazu aber ein neuer Aufenthaltstitel geschaffen werden muss, ist fraglich. Aus Sicht des DGB wäre das Ziel auch durch eine Ergänzung von § 9 erreichbar gewesen.

4. Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte

Die Koalitionsfraktionen schlagen vor, einen weiteren Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche (§ 18c AufenthG-E) zu schaffen. Damit sollen qualifizierte Fachkräfte die Möglichkeit erhalten, sich bis zu sechs Monaten in Deutschland ausschließlich zur Arbeitssuche aufzuhalten. Eine Berechtigung zur Erwerbsarbeit besteht nicht. Der Titel kann nach Abs. 2 nicht verlängert werden. Voraussetzungen sind ein deutscher Hochschulabschluss oder ein anerkannter oder vergleichbarer Hochschulabschluss sowie die Lebensunterhaltssicherung.

Der DGB begrüßt die Regelung im Grundsatz. Hinsichtlich der Absolventen deutscher Hochschulen besteht aber nur dann ein Handlungsbedarf, sofern nach Abschluss eine Ausreise erfolgte. Der DGB fordert die Erweiterung der Regelung auch auf Absolventen einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung, die nach Abschluss zunächst ausgereist sind.

5. Weitere vorgeschlagene Änderungen

Ablehnung eines Aufenthaltstitel wegen illegaler Praktiken eines Arbeitgebers (§ 18 Abs. 6 AufenthG-E)

Die Bundesregierung schlägt vor, einen neuen Versagensgrund bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels zu Erwerbszwecken (§ 18 Abs. 2), für Hochqualifizierte (§ 19) und EU-Blue-Card-Inhaber (§ 19a) einzuführen. Es soll verhindert werden, dass Arbeitgeber, die wegen einer illegalen Beschäftigung verurteilt wurden, Ausländer zur Ausübung einer zustimmungsfreien Beschäftigung einstellen.

Die Regelung ergänzt die Versagensmöglichkeiten nach § 40 Abs. 2 AufenthG-E.

Der DGB begrüßt die Regelungen in § 18 Abs. 6 und § 40 Abs. 2, auch wenn dadurch ein Drittstaatsangehöriger wegen strafbarer Handlungen seines potenziellen Arbeitgebers in Haft genommen wird. Allerdings sollte die Regelung auch bei weiteren Aufenthaltsgenehmigungen zu Erwerbszwecken (z.B. § 16 Abs. 4, § 17 oder § 20) angewandt werden.

Aufenthaltstitel zu Forschungszwecken (§ 20 Abs. 6 Satz 1 AufenthG-E)

Vorgeschlagen wird, in der Aufnahmevereinbarung nicht mehr die Bezeichnung des konkreten Forschungsvorhabens zu benennen, sondern nur noch die Forschungsrichtung. Begründet wird die Änderung damit, dass gegebenenfalls Unternehmensinterna preisgegeben werden könnten.

Im Sinne der Forschungseinrichtungen mag die Begründung nachvollziehbar sein. Gleichwohl weist der DGB auf Art. 6 der Richtlinie 2008/71 hin, nach dem die Aufnahmevereinbarung die Bezeichnung des Forschungsprojektes beinhalten muss. Aus Sicht des DGB hat der Aufenthaltstitel zu Forschungszwecken keinen großen Stellenwert in der Wirtschaft, denn in 2011 wurden lediglich 241 Aufenthaltserlaubnisse nach § 20 Abs. 1 erteilt. Zudem werden nunmehr die Möglichkeiten des § 18 Abs. 2 in Verbindung mit der BeschVO durch die Blaue-Karte-EU und weitere Aufenthaltstitel erweitert.

Aufenthaltserlaubnis für Selbständige (§ 21 AufenthG)

Die Koalitionsfraktionen schlagen auf Empfehlung des Bundesrates vor, die Zuwanderung von Selbständigen weiter zu erleichtern. So soll bereits ein „wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis“ für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ausreichend sein. Zudem gestrichen werden soll das in Abs. 1 Satz 2 enthaltene Regelbeispiel (Investitionssumme von 250.000 Euro). Darüber hinaus sollen durch Einfügung eines Abs. 2a auch Absolventen deutscher Hochschulen oder Wissenschaftler/innen eine Aufenthaltserlaubnis für eine selbständige Tätigkeit erhalten können.

Der DGB kann zwar das Bedürfnis nach Erleichterungen bei der Zuwanderung von Selbständigen nachvollziehen. Gleichwohl ist die Erleichterung ohne gleichzeitige Veränderung von Abs. 4 abzulehnen: Nicht einsichtig ist die Besserstellung der Selbständigen hinsichtlich der Integrationsvoraussetzungen sowie bei der Absicherung bei Krankheit und Alter gegenüber den Absolventen deutscher Hochschulen. Der DGB fordert daher die in § 18b Nr. 3 und 4 beschriebenen Voraussetzungen auch bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 21 Abs. 4 anzuwenden.

Der DGB begrüßt die Neueinführung des Absatzes 2a. Er weist aber auch in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Neuregelung das Aufenthaltsrecht weiter verkompliziert.

Arbeitsmarktzugang für Fachkräfte mit inländischem Hochschulabschluss
(§ 3b BeschVO-E)

Der DGB begrüßt die Regelung. Er weist in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme des Bundesrates hin, die sich auch mit der Definition des Begriffs der „dem Abschluss angemessenen Beschäftigung“ befasst.

Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel durch die Bundesagentur für Arbeit
(§ 14a BeschVerfVO-E)

Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen sieht vor, dass die Bundesagentur für Arbeit innerhalb von zwei Wochen über die Zustimmungsanfrage entscheiden muss. Ansonsten gilt die Zustimmung als erteilt.

Der DGB lehnt die Fristsetzung in der vorliegenden Form ab. Angesichts der neuen Beteiligungs- und Beratungsaufgaben bei der Erteilung verschiedener Aufenthaltstitel, der neuen nach § 40 vorgesehenen Prüfung möglicher Versagensgründe und der erforderlichen Prüfung von Arbeits- und Entlohnungsbedingungen ist die Frist zu kurz gewählt. Gleichwohl ist der DGB überzeugt, dass die Vorschläge des Normenkontrollrats berücksichtigt werden sollten, allerdings nicht allein für die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel durch die Bundesagentur für Arbeit, sondern bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln insgesamt. Der DGB weist in diesem Zusammenhang auch nochmals auf Art. 11 der Hochqualifizierten-Richtlinie hin.

Im Zusammenhang mit den Allianzen zur Fachkräftesicherung wurde auch über weitere Möglichkeiten zur Feststellung von Fachkräftebedarfen diskutiert. Der DGB erneuert daher seine bereits im Rahmen des Sachverständigenrats Zuwanderung formulierte Forderung, nach Einführung von bundesweiten branchen- und berufsbezogenen Vorrangprüfungen. Diese ersetzen jedoch die individuelle Prüfung der Arbeitsbedingungen nicht.