

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Brigitte Pothmer, Kai Gehring, Volker Beck (Köln), Ingrid Hönlinger, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 17/8682, 17/9436 –**

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

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Deutschland ist seit Jahren mit dem stetig wachsenden Problem des Fachkräftemangels konfrontiert. Dennoch agiert die Koalition unverändert mit nur halbherzigem Stückwerk.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union bleibt hinter den Erwartungen und Erfordernissen an eine moderne Einwanderungsgesellschaft zurück. Er ist nicht nur kleinteilig und bürokratisch, sondern enthält sogar Vorschriften zur Verschärfung der derzeitigen Rechtslage. Das ist ein falsches Signal an diejenigen Fachkräfte, denen man angeblich attraktive Einwanderungsbedingungen bieten möchte. Damit verfehlt der Gesetzentwurf deutlich den Anspruch an eine neue Willkommenskultur.

1. Die Absicht der Bundesregierung, die Möglichkeit eines sofortigen unbefristeten Aufenthaltsrechts für Spezialisten und leitende Angestellte (§ 19 Absatz 2 Nummer 3 des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG) zu streichen und diesen Personenkreis nunmehr auf die Regelungen in §19a AufenthG zu verweisen, bedeutet eine signifikante Verschlechterung der Rechtsposition dieser hochqualifizierten Einwanderinnen und Einwanderer. Infolgedessen erscheint es nachvollziehbar, wenn sich diese international stark umworbene Zielgruppe lieber andernorts niederlässt.
2. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung bzw. die Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP (Ausschussdrucksache des Innenausschusses 17(4)471) greifen in wichtigen Punkten zu kurz:
 - a) Die Koalition beschränkt den Kreis der Begünstigten einer Blauen Karte EU ohne Not auf Hochschulabsolventinnen – und -absolventen und dies, obwohl Artikel 2 Buchstabe g der Richtlinie 2009/50/EG es ermöglicht, auch Personen mit einer „mindestens fünfjährigen Berufserfahrung, deren Niveau mit einem Hochschulabschluss vergleichbar ist“ eine Blaue Karte EU zu erteilen. Diese Schlechterstellung der beruflich Qualifizierten ist umso erstaunlicher, angesichts der Bemühungen im nationalen Bereich, die Durchlässigkeit zwischen akademischer und beruflicher Bildung zu erhöhen und die Wertschätzung der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung zu festigen.

- b) Gleiches gilt für den neugeschaffenen sechsmonatigen „Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte“ (§ 18c – neu – AufenthG). Auch dieser wird unnötig auf Hochschulabsolventinnen und -absolventen beschränkt.
 - c) Auch die Vorhaben der Koalition, die Nebenerwerbstätigkeitsmöglichkeit für internationale Studierende auf lediglich 120 Tage bzw. 240 halbe Tage und die Frist zur Arbeitsplatzsuche auf nur 18 Monate nach dem Hochschulabschluss zu erhöhen, bleiben hinter den Erwartungen der Fachöffentlichkeit zurück.
 - d) Schließlich will die Koalition die uneingeschränkte Zahlung einer deutschen Rente nur Inhaberinnen und Inhabern einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 bzw. einer Blauen Karte EU nach § 19a AufenthG zugestehen (§ 113 Absatz 4 – neu –, § 114 Absatz 4 – neu – des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch – SGB VI). Andere Fachkräfte sollen bei einem späteren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland demgegenüber weiterhin auf 30 Prozent ihrer Rentenansprüche verzichten. Die dadurch bedingte Benachteiligung anderweitig qualifizierter Fachkräfte ist sachlich nicht zu rechtfertigen und somit diskriminierend.
3. Die Regierungskoalition versäumt es zudem, in Deutschland bereits lebende, aber arbeitsrechtlich ausgeschlossene ausländische Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das betrifft insbesondere die Arbeitsmöglichkeiten für subsidiär geschützte Personen (§ 25 Absatz 3 AufenthG) und Geduldete – und hierbei insbesondere jugendliche Geduldete.
 4. Die verbesserten Rahmenbedingungen für nachziehende Familienangehörige beschränkt die Bundesregierung ohne erkennbaren Grund auf bestimmte Berufsgruppen – was zu einer nicht gerechtfertigten Schlechterstellung der übrigen ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familien führt.

Dabei wäre zur Bewältigung des Fachkräftemangels ein kohärentes und transparentes Handlungskonzept unverzichtbar: Nötig ist ein kluger Mix aus Bildung, Qualifizierung und Aktivierung zurzeit nicht genutzter Fachkräftepotentiale statt Fehlanreize wie Ehegattensplitting und Betreuungsgeld. Gleichzeitig ist die Neuregelung der Arbeitskräfteeinwanderung vonnöten (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3198). Grundsätzlich gilt, dass Einheimische und Einwandernde nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen.

Das Aufenthaltsgesetz dagegen ist innerhalb der letzten sechs Jahre immer unübersichtlicher gestaltet worden und sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für andere am Zuzug Interessierte praktisch unlesbar geworden. Das zeigt insbesondere das Ausmaß der unseligen Verweisungstechnik des vorliegenden Gesetzentwurfs. Leitgedanken der notwendigen grundlegenden Reform des deutschen Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungsrechts sollten daher Vereinfachung, mehr Transparenz und weniger Bürokratie sein.

Ohnehin gilt: Deutschland braucht eine Änderung der Systematik des Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungsrechts. Das Aufenthaltsgesetz muss ein deutliches Signal setzen, dass die Einwanderung von Fachkräften nach Deutschland erwünscht ist. Geregelt Einwanderung soll die Regel sein, nicht die Ausnahme zur immer noch gültigen Anwerbestoppausnahmeverordnung aus dem Jahre 1973.

Eine Neujustierung der deutschen Einwanderungspolitik für Arbeitsmigrantinnen und –migranten könnte durch die Schaffung eines Punktesystems sinnvoll operationalisiert werden (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3862). Das empfehlen nicht nur BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, sondern auch SPD und FDP sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Arbeitgeberverbände und die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute.

Einwanderinnen und Einwanderer erwarten zu Recht attraktive einwanderungs- und integrationspolitische Rahmenbedingungen. Hierzu gehören u. a. eine sichere aufenthaltsrechtliche Perspektive, eine einladende Einbürgerungspraxis, eine gute Unterstützung ihrer Familienangehörigen (zum Beispiel durch Kinderbetreuungsmöglichkeiten) sowie schulische Angebote auf hohem Niveau. Notwendig sind darüber hinaus aber auch das entschiedene und effektive Eintreten des Staates und der Zivilgesellschaft gegen Rassismus und Antisemitismus bzw. gegen rechtliche oder alltägliche Diskriminierung. In allen diesen Punkten gibt es in Deutschland noch deutlichen Nachholbedarf.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. das Aufenthaltsgesetz dahingehend zu erweitern, dass auch Personen, die eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachweisen, deren Niveau mit einem Hochschulabschluss vergleichbar ist, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18c oder eine Blaue Karte nach § 19a AufenthG erhalten können;
2. wie im ursprünglichen Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 17/8682) vorgesehen, den Inhaberrinnen und Inhabern der Blauen Karte einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach zwei und nicht erst nach drei Jahren einzuräumen. In Einklang mit der Regelung zur Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte gemäß § 19 AufenthG sollte darüber hinaus die Niederlassungserlaubnis für Inhaber der Blauen Karte nach § 19a Absatz 6 AufenthG nicht von Deutschkenntnissen abhängig gemacht werden. Denn auch dieser Personenkreis hat keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs;
3. § 19 Absatz 2 Nummer 3 AufenthG nicht – wie beabsichtigt – zu streichen, sondern beizubehalten und in Einklang mit den Nummern 1 und 2 des § 19 Absatz 2 AufenthG die erforderliche Mindestgehaltsschwelle zu streichen;
4. die unzähligen und inzwischen auch für Fachleute völlig unübersichtlichen Aufenthaltserlaubnisse, Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungspflichten im Aufenthaltsgesetz bzw. der Beschäftigungs- und der Beschäftigungsverfahrensverordnung systematisch zu vereinfachen und zu entbürokratisieren;
5. einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Auswahlverfahrens mit Punktesystem zur Fachkräfte-Einwanderung vorzulegen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3862);
6. Aufenthalt von Studenten
 - a) die Erlaubnis zur Nebenerwerbstätigkeit für internationale Studierende auf 180 Tage bzw. 360 halbe Tage zu erweitern (§ 16 Absatz 3 AufenthG);
 - b) in § 16 Absatz 4 AufenthG die Angemessenheit des Arbeitsplatzes folgendermaßen zu konkretisieren: „Angemessen im Sinne des Satzes 1 ist die angestrebte Tätigkeit, wenn sie unabhängig von der Fachrichtung der Hochschulausbildung üblicherweise einen akademischen Abschluss voraussetzt und die mit der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnisse zumindest teilweise oder mittelbar benötigt werden.“
 - c) die Frist zur Suche eines Arbeitsplatzes nach dem Studium auf 24 Monate zu erhöhen;
 - d) gemeinsam mit den Ländern die Informationsangebote für internationale Studierende über die Möglichkeiten, ihren Aufenthalt in Deutschland nach dem Hochschulabschluss fortzusetzen bzw. zu verfestigen, zu verbessern;
 - e) § 9 Absatz 4 Nummer 3 AufenthG und die vorläufigen Anwendungshinweise zu § 10 Absatz 1 Satz 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes so zu ändern, dass sich Personen ihren studienbedingten Aufenthalt bei der Beantragung einer Niederlassungserlaubnis bzw. bei einem Antrag auf Einbürgerung vollständig anrechnen lassen können;
7. Arbeitserlaubnis für Geduldete und subsidiär Geschützte
 - a) jugendliche Geduldete mit deutschem Schulabschluss von der Regelung des § 11 der Beschäftigungsverfahrensverordnung zu befreien, damit sie eine berufliche Ausbildung bzw. eine Beschäftigung aufnehmen können;
 - b) im Aufenthaltsgesetz eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung zu verankern (wie in BT-Drs. 17/7463 und 17/7933 vorgeschlagen), um die Erwerbsmöglichkeiten Geduldeter zu verbessern und die sozialen Sicherungssysteme zu entlasten;
 - c) zur richtigen Umsetzung von Artikel 26 Absatz 3 der Richtlinie 2004/83/EG (Qualifikationsrichtlinie) subsidiär Geschützten die Ausübung der Erwerbstätigkeit durch Änderung des § 25 Absatz 3 AufenthG zu gestatten;

8. Familiennachzug
 - a) die Nachweispflicht von Deutschkenntnissen vor der Einreise beim Ehegattennachzug aufzuheben (vgl. Bundestagsdrucksache 17/1626). Dies entspricht bereits der geltenden Gesetzeslage für die Ehegatten von Hochqualifizierten, Forschern und Selbständigen;
 - b) einen Anspruch auf Ehegattennachzug auch bei Arbeitsaufenthalten unter einem Jahr zu gewähren sowie unabhängig davon, ob die Ehe vor oder nach Einwanderung der/des Stammberechtigten geschlossen wurde (§ 32 Absatz 1 Nummer d und e AufenthG);
 - c) Ehegatten sowie Lebenspartnerinnen und Lebenspartner von Studierenden die sofortige Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung einzuräumen;
 - d) § 3 der Beschäftigtenverfahrensverordnung dahin gehend zu erweitern, dass nicht nur die Ehegatten bestimmter Fachkräfte, sondern die Ehegatten sowie Lebenspartnerinnen und Lebenspartner aller Fachkräfte eine Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ausüben dürfen;
 - e) minderjährigen Kindern einen Anspruch auf Nachzug unabhängig von Deutschkenntnissen oder einer positiven Integrationsprognose einzuräumen und zwar auch dann, wenn sie einem alleinerziehenden, aber nicht allein personensorgeberechtigten Elternteil nachziehen wollen;
9. Regelungen gemäß §§ 113, 114 SGB VI so zu erweitern, dass allen Personen, die in Deutschland Rentenansprüche erworben haben, die Rentenansprüche bei einem späteren gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland in voller Höhe erhalten bleiben und zwar unabhängig von ihrem Aufenthaltstitel und ihrer Staatsangehörigkeit.

Berlin, den 25. April 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung folgt einer inzwischen überholten Politik, die den in § 1 des Aufenthaltsgesetzes enthaltenen Grundsatz der Begrenzung der Einwanderung in den Vordergrund stellt. Anstatt die Systematik des Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungsrechts grundlegend zu ändern, beschränkt sich die Bundesregierung darauf, weitere Ausnahmen zum geltenden restriktiven Einwanderungsrecht einzuführen. Die Vielzahl der bestehenden Zugangsvoraussetzungen - mit jeweils unterschiedlichen Bedingungen und Rechtsfolgen - ist nicht nur für die potenziellen Einwanderinnen und Einwanderer, sondern auch für mittlere und kleinere Betriebe kaum nachvollziehbar. Die Unübersichtlichkeit der Regelungen stellt daher faktisch ein wesentliches Hindernis für die Einwanderung dar.

Das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union darf erstens nicht zur Verschlechterung der Rechtslage führen. Zweitens sollte es die in der Richtlinie enthaltenen Verbesserungsmöglichkeiten umsetzen, um den Zuzug auch von erfahrenen Fachkräften ohne Hochschulabschluss zu ermöglichen - dies entspricht auch dem Anliegen des Bundesrates. Schließlich darf die Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie nicht zu Diskriminierungen im nationalen Recht führen.

Die Vorschläge zur Verbesserung der Aufenthaltsbedingungen bzw. zur verbesserten Aufenthaltsverfestigung für internationale Studierende entsprechen den Forderungen des Abschlussberichts der unabhängigen und parteiübergreifenden Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung vom Dezember 2011.

Der Vorschlag zur systematischen Vereinfachung und Entbürokratisierung des Aufenthaltsgesetzes bzw. der Beschäftigungs- und der Beschäftigungsverfahrensverordnung war ebenfalls Kernanliegen der o. g. Konsensgruppe.