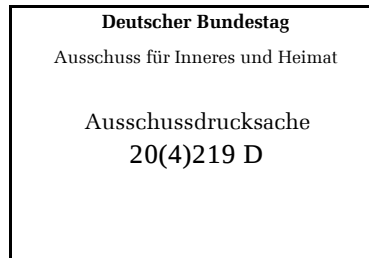




Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin



17.5.2023

Bearbeitet von
Dr. Klaus Ritgen (DLT)
Kirstin Walsleben (DST)
Finn Brüning (DStGB)

Nur per Mail an: innenausschuss@bundestag.de

Telefon 030/590097321
Telefax 030/590097400

E-Mail:
klaus.ritgen@landkreistag.de

Aktenzeichen
II/21

**Stellungnahme
der
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
zur öffentlichen Anhörung zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung
BT-Drucksache 20/6500**

Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund bedanken sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung auf BT-Drs. 20/6500. Als Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände geben wir dazu die folgende gemeinsame Stellungnahme ab.

Erlauben Sie uns zu Beginn eine Anmerkung zu den Fristsetzungen: Das gesamte Gesetzgebungsverfahren zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist geprägt von kurzen Fristsetzungen zur Stellungnahme. So hat uns die Aufforderung des Ausschusses für Inneres und für Heimat zur Abgabe einer Stellungnahme am 15.5.2023 mit Fristsetzung bis zum 18.5.2023 erreicht. Auch der Referentenentwurf wurde ursprünglich mit einer Frist von nur acht Arbeitstagen übermittelt, die erst auf energisches Drängen der kommunalen Spitzenverbände um fünf

weitere Arbeitstage verlängert wurde. Eine besondere Eilbedürftigkeit, die auf sachlichen Gründen beruht, ist mit Blick auf den vorliegenden Gesetzentwurf nicht gegeben. Die Kürze der Frist war vielmehr allein politischen Erwägungen geschuldet, hatte aber zur Folge, dass kaum Zeit zu einer gründlichen Auseinandersetzung mit der Regelungsmaterie bestand, zumal im ursprünglichen Entwurf wesentliche Regelungen – insbesondere zur Chancenkarte – noch fehlten. Daher schließen wir uns der Kritik des Nationalen Normenkontrollrats bedingungslos an, der in seinem letzten Jahresbericht die Fristen bei der Verbändeanhörung deutlich als zu kurz beanstandet hat. Zu Recht wurde betont, dass diese Vorgehensweise zu teuren Fehlern durch die überhastete Gesetzgebung führe. Denn eine ungenügend diskutierte Gesetzesvorlage verhindert einen einfachen bzw. möglichst widerspruchsfreien Vollzug.

Eine Durchdringung der gesamten Regelungen und eine Bewertung ihrer Auswirkungen sowie Wirkzusammenhänge sind in der knappen Zeit nicht möglich. Interesse und Ziel muss es sein, im Rahmen eines aufenthaltsrechtlichen Gesetzgebungsverfahrens die Auswirkungen abschätzen zu können, die mit seiner Umsetzung in den Ausländerbehörden verbunden sind. Denn die Ausländerbehörden sind an dem Prozess der Fachkräfteeinwanderung maßgeblich beteiligt. Sie müssen vor Ort das Gesetz umsetzen. Insofern muss der Gesetzgeber ein großes Interesse daran haben, wie sich die Regelungen vor Ort auswirken. Das ist nur unter fachlich vertiefter Einbindung der Praxis mit einer ausreichenden Fristsetzung möglich.

Daher werden wir im Folgenden insbesondere auf die Auswirkungen des Gesetzes auf die Ausländerbehörden eingehen und uns anschließend auf eine Kommentierung einzelner Regelungen beschränken.

A. Allgemeines

Bevor wir auf Details des Entwurfs eingehen, möchten wir einige grundlegende Anmerkungen zum Themenkreis „Fachkräftesicherung und -gewinnung“ vor dem Hintergrund der aktuellen Lage in den Ausländerbehörden voranstellen.

I. Bedeutung der Erwerbsmigration und der Rahmenbedingungen

Der Arbeitskräftemangel ist eine Herausforderung von überragender Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. Er betrifft nicht nur die Unternehmen, sondern berührt die Frage der Zukunftsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft im Ganzen. Das gilt nicht zuletzt auch für solche Gebiete, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind. Wertschöpfungsverluste, ungenutzte Wachstumspotenziale, der Rückgang der öffentlichen Einnahmen und eine Stagnation des Wohlstandswachstums sind nur einige der realen Risiken, die unmittelbar mit dem Arbeitskräftemangel verknüpft sind, der sich längst nicht mehr nur auf die Ebene von Fachkräften beschränkt.

Die deutsche Volkswirtschaft steht in einem starken Wettbewerb um Fachkräfte. Daher ist eine Strategie für eine gezielte Fachkräftegewinnung und ein verbessertes Marketing gemeinsam mit der Wirtschaft weiter erforderlich. Insofern braucht es eines Bündnisses zwischen Zuwanderungsverwaltung und Wirtschaftsverbänden zur Gestaltung einer effizienten Zuwanderungsstruktur. Dies könnte beispielsweise ausgehend vom Portal <http://www.make-it-in-germany.com> auch digital eröffnet werden.

Genauso vielschichtig wie die Ursachen für das Fehlen von Arbeitskräften sind, müssen auch die Lösungsansätze hierfür ausfallen. Die Kraftanstrengungen zum Schließen der aufgezeigten Lücke dürfen sich demnach keinesfalls auf die Zuwanderung von Arbeits- und Fachkräften aus dem Ausland beschränken. Die Einwanderung von Fach- und Arbeitskräften kann nur ein Baustein sein in einem Maßnahmenmix, der zuvorderst alle inländischen Potenziale aktiviert. So haben 47.500 Jugendliche im Jahr 2021 laut einer Studie die Schule ohne einen Schulabschluss verlassen. Dies zeigt, dass wir auch unser Bildungssystem optimieren müssen, um keine Arbeitskräfte auf der Strecke zu lassen. Ebenso muss die Attraktivität der dualen Ausbildung gestärkt und beworben werden. Weitere Handlungsfelder in diesem Zusammenhang sind:

- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Menschen im Erwerbsalter, einschließlich solcher Drittstaatsangehöriger, die bereits über ein Aufenthaltsrecht verfügen,
- Steigerung der Arbeitsproduktivität und
- Entbürokratisierung und Standardabbau.

Darüber hinaus darf auch hinsichtlich der Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung die Integrationsfähigkeit der deutschen Gesellschaft nicht überlastet werden. Deshalb ist auch in diesem Fall darauf zu achten, dass die Grundanforderungen an bestimmte Integrationsanforderungen – etwa im Bereich der Sprachkenntnisse – nicht unterschritten werden.

Die Fachkräftezuwanderung ist schließlich durch eine gezielte Förderung des Spracherwerbs attraktiver zu gestalten. Dies sollte insbesondere auch durch Angebote im Herkunftsstaat gestaltet werden. In Deutschland muss das Integrationskurssystem weiter ausgebaut werden. Ziel sollte es sein, die deutsche Sprache so weit zu erlernen, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt erfolgen und dort die Sprache in der Praxis gelebt bzw. gesprochen werden kann. Dies beschleunigt die Integration und erhöht das Angebot an Arbeitskräften am limitierten Arbeitsmarkt.

Weiter muss der Wohnungsmarkt in Deutschland auch für die Fachkräfteeinwanderung verbessert werden. Anders als Schutzsuchende werden qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland sich gegen die Bundesrepublik als Arbeitsmarkt entscheiden, wenn die Wohnraumsuche trotz entsprechenden Verdienstes zur dauerhaften Belastung wird. Der vorliegende Entwurf spricht insbesondere Fachkräfte unter dem 35. Lebensjahr an, die sich in dieser Lebensphase nicht nur ihrer Karriere, sondern auch der Familienplanung widmen. Wenn es kein entsprechendes bezahlbares Wohnungsangebot gibt, ist damit zu rechnen, dass diese

begehrten Fachkräfte mittelfristig Ihre Zukunft in anderen europäischen Staaten oder außerhalb von Europa gestalten.

Generell regen wir an, dass das Inkrafttreten des Gesetzes ausreichend Vorlaufzeit vorsieht, damit die Mitarbeiter der Ausländerbehörden geschult werden können und andererseits auch das Bundesverwaltungsamt die notwendigen Anpassungen im Ausländerzentralregister vornehmen kann. Eine Anpassung des Registers und die technische Umsetzung für die Verfahrenshersteller der Fachanwendungen der Ausländerbehörde sind in 3 Monaten kaum zu bewerkstelligen. Das Inkrafttreten nach Art. 13 Abs. 1 des Änderungsgesetzes sollte einen Vorlauf von mindestens 6 Monaten vorsehen.

II. Überkomplexe Regelungen vermeiden

Mit dem vorliegenden Entwurf wird das Ziel verfolgt, die Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten um ca. 65.000 Menschen pro Jahr zu steigern. Diese Fachkräfte möchte man gewinnen, indem aufenthaltsrechtliche Regelungen geändert und Verfahren beschleunigt werden.

Nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände genügen die vorgesehenen Änderungen nicht, um dieses Ziel zu erreichen. Weder die Verfahren noch die Erteilungsvoraussetzungen werden angemessen verschlankt. Zudem finden sich in dem Gesetzentwurf kaum Regelungen, die vor diesem Hintergrund tatsächlich zur dringend notwendigen Beschleunigung beitragen. Ganz im Gegenteil wird das ohnehin schon komplexe Recht der Erwerbsmigration weiter verkompliziert und mit der sog. „Chancenkarte“ um ein Instrument erweitert, das sich nur schwer in den bisherigen Bestand der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen einfügt. Bereits das geltende Recht ist für potenzielle Erwerbsmigranten, aber auch für Unternehmen, die im Ausland nach Arbeitskräften suchen, kaum noch durchschaubar. Daran werden die geplanten Reformen nichts ändern. Das trägt nicht dazu bei, Deutschland als Zielland für qualifizierte Migranten attraktiver zu machen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Behörden, die diese Rechtsänderungen voraussichtlich bis zum Sommer 2024 sukzessive umzusetzen haben werden, bereits jetzt belastungsbedingt an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit stehen. Insbesondere die Überlastung der Ausländerbehörden wird sich bis zum Inkrafttreten der Rechtsänderungen ab November 2023 eher noch verschärfen. Der Zeitraum, indem die neuen Vorschriften gem. Art. 12 des Entwurfs umzusetzen sind, sind geprägt von drei Entwicklungen.:

- Erstens haben die Ausländerbehörden ab Anfang März 2024 hunderttausende Aufenthaltserlaubnisse für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine zu verlängern. Zum Stand 2.5.2023 wurden nach dem Ausländerzentralregister 823.900 Aufenthaltserlaubnisse für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in einem geordneten Verfahren erteilt. Diese

Aufenthaltserlaubnisse sind überwiegend befristet bis zum 4.3.2024 und sind dann in kürzester Zeit zu verlängern.

- Zweitens werden die Ausländerbehörden, die Personen aufenthaltsrechtlich zu betreuen haben, die seit Monaten in gesteigerter Zahl Asylanträge stellen, welche in den nächsten Monaten vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beschieden werden. Zwar konnte der starke Antragsanstieg seit September 2022 zwischenzeitlich durch das BAMF weitgehend abgebaut werden. Anfang Mai sind aber noch immer ca. 168.000 Asylverfahren anhängig und allein im April 2023 wurden 21.000 Asylanträge gestellt, davon 19.000 Erstanträge. Eine Entspannung ist hier nicht in Sicht.
- Zum Dritten sind die beiden genannten Entwicklungen ursächlich dafür, dass andere ausländerbehördliche Regelaufgaben zurückgestellt werden mussten. Hieran ändert auch das zum 1.1.2023 eingeführte Chancenaufenthaltsrecht (§ 104 c AufenthG) nichts, das im Gegenteil die Belastungssituation in den Ausländerbehörden noch verschärft hat. Dadurch haben die Ausländerbehörden Rückstände aufgebaut, die auch nicht bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung abgebaut werden können, da ein Ende der oben geschilderten besonderen Belastung ebenso wenig in Sicht ist wie – angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt – ein Personalaufwuchs in der notwendigen Höhe.

III. Erfüllungsaufwand

Der in den Begründungen zu den Entwürfen zugrunde gelegte zusätzliche Erfüllungsaufwand geht an der Praxis völlig vorbei. Der dort bezifferte Zeitaufwand wäre allenfalls dann haltbar, wenn alle Unterlagen digital und vollständig eingereicht würden und der Fall aufgrund der Unterlagen unmittelbar entschieden werden könnte. Dies ist jedoch nicht die Regel. Nur sehr große Firmen lassen die Anträge durch die Personalabteilung, eine Relocationagentur oder eine spezialisierte Anwaltskanzlei stellen.

In den meisten Fällen dagegen stammen die Anträge von den Ausländern selbst. Trotz Veröffentlichung der Antragsformulare und Hinweisen zu den erforderlichen Unterlagen auf ihren Internetseiten erhalten die Ausländerbehörden Mails mit Fragen zur Antragstellung. Es erfolgen Rückfragen zu Unterlagen, die oft durch Sprachschwierigkeiten und einem anderen Verständnis von den Prozessen in der Verwaltung viel Zeit in Anspruch nehmen. Nicht nur der Ausländer stellt Fragen, auch der Arbeitgeber. Diese sind umfassend und zugewandt zu beantworten, wenn Fachkräfte angeworben und gehalten werden sollen. Auch nach Erteilung eines Aufenthaltstitels erreichen die Ausländerbehörden immer wieder Anfragen zu Arbeitsplatzwechseln, Zweckwechseln etc., ohne dass diese zunächst in konkrete Anträge münden. Dieser zusätzliche Erfüllungsaufwand bleibt völlig unberücksichtigt.

Auch vor diesem Hintergrund bedarf es einer Reduzierung, nicht aber einer Vermehrung der relevanten Vorschriften. Die damit aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen guter Gesetzgebung im Ausländerwesen waren im Ansatz auch bereits Gegenstand des vom Bundesministerium des Innern und für Heimat nach dem zweiten Flüchtlingsgipfel angestoßenen Prozesses und müssen weiter vertieft werden.

B. Einzelhinweise

1. Zu Artikel 1 Nr. 3 lit a) (§ 9b Abs. 2 AufenthG-E)

Es bedarf einer Klarstellung im Gesetzestext, dass die Nachweispflicht über den Besitz des von einem anderen Mitgliedstaat der EU ausgestellten Aufenthaltstitels und die Aufenthaltszeiten allein den antragstellenden Ausländer trifft. Angesichts der hohen Arbeitsbelastung in den Ausländerbehörden ist tunlichst zu vermeiden, dass jede kommunale Ausländerbehörde zur Umsetzung von § 9b Abs. 2 AufenthG-E eigene „Recherchearbeit“ leisten muss.

2. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 18 Abs. 4 AufenthG-E)

Die vorgeschlagene Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Wir regen allerdings an, nicht nur für den Aufenthaltstitel „Blaue Karte“, sondern auch für die Titel nach den §§ 18a, 18b und 19c AufenthG die Möglichkeit vorzusehen, die sich aus der Befristung eines Arbeitsverhältnisses oder der Zustimmung der Bundesagentur ergebende Geltungsdauer um jeweils drei Monate verlängern zu können, sofern die Höchstdauer von vier Jahren noch nicht erreicht ist. Auf diese Weise kann die Ausgabe von Fiktionsbescheinigungen im Zusammenhang mit der Verlängerung von Titeln vermieden werden, was den Vollzugsaufwand in den Ausländerbehörden mindert.

3. Zur Artikel 1 Nr. 5 und 6 (§§ 18a und 18b AufenthG-E)

Aufgrund dieser Bestimmungen sollen Fachkräfte mit einer Berufs- oder akademischer Ausbildung die Möglichkeit erhalten, jeder qualifizierten Beschäftigung in nicht-reglementierten Berufen nachzugehen. Diese Vorschläge würden eine umfassende Liberalisierung darstellen, deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sehr genau zu beobachten sein werden.

Jenseits dieser grundsätzlichen Anmerkung erscheint es im Übrigen inkonsequent, Titelinhaber nach dem fünften und sechsten Abschnitt schlechter zu stellen als Personen, die einen Titel nach dem dritten oder vierten Abschnitt besitzen. Zu denken wäre etwa an einen Ehegatten oder ein minderjähriges lediges Kind, der oder die eine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Zumindest bei Titeln nach dem sechsten Abschnitt und bei den meisten Titeln nach dem fünften Abschnitt ist ohnehin jede Erwerbstätigkeit gestattet. Löst sich der Familienverband oder entfällt der humanitäre Grund, könnte dann der Rechtsanspruch nach §§ 18a oder 18b greifen.

4. Zur Artikel 1 Nr. 8 und 14 (§§ 18g, 29 Abs. 1 AufenthG-E)

§ 18g AufenthG-E, der eine deutliche Absenkung des Mindestgehalts und die Möglichkeit vorsieht, dass die Blaue Karte EU auch an Ausländer, die keinen Hochschulabschluss besitzen, erteilt werden kann, entspricht nicht dem mit diesem Aufenthaltstitel ursprünglich verbundenen Kerngedanken, wonach Fachkräfte mit Hochschulabschluss und hoher Gehaltsklasse gezielt in den Genuss von Lockerungen bei der Einreise und beim Familiennachzug kommen sollten. Gerade die deutliche Absenkung der Gehaltsgrenzen kann auch ein Anreiz für Arbeitgeber sein, weniger Gehalt zu zahlen und trotzdem auf die Vorzüge einer Blauen Karte verweisen zu können.

Hinzu kommt: Die vorgeschlagene Grenze des 1,25-fachen Bruttojahresgehalts wird insbesondere im Zusammenspiel mit § 29 Abs. 1 AufenthG-E, der im Falle des Familiennachzugs weder ausreichenden Wohnraum noch die Lebensunterhaltssicherung verlangt, vor allem in Regionen mit knappem Wohnraumangebot (und hohem Mietniveau) zu vielen Fällen führen, in denen der Lebensunterhalt faktisch (und an objektiven Kriterien gemessen) nicht erfüllt sein wird. Das kann prekäre Wohn- und Lebensverhältnisse befördern.

5. Zur Artikel 1 Nr. 8, 22 lit a und 30 lit b (§§ 18g, 52 Abs. 2b, 82 Abs. 1 Satz 6 AufenthG-E)

§ 18g AufenthG-E ist die zentrale Vorschrift zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1883. Aus ausländerbehördlicher Sicht schwer bzw. nicht umsetzbar ist allerdings § 18g Abs. 4 S. 2 AufenthG-E. Innerhalb einer Frist von 30 Tagen nach Mitteilung des Inhabers einer Blauen Karte über einen Arbeitsplatzwechsel gem. § 81 Abs. 1 S. 6 AufenthG n.F. zu entscheiden, dürfte nicht nur im Moment die meisten Ausländerbehörden überfordern. In dieser Frist ist zudem die erforderliche Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit zu bewerkstelligen und ggf. ein ablehnender Bescheid zu fertigen. Hinzukommt, dass die praktische Erfahrung mit der Vorgängervorschrift des § 18b Abs. 2 S. 4 AufenthG lehrt, dass eine solche Regelung nicht erforderlich ist. Arbeitsplatzwechsel in den ersten Monaten sind in der Regel mit höheren Einkommen und/oder besseren Arbeitsbedingungen verbunden. Nicht selten werden diese durch Headhunter vermittelt. Merkwürdig scheint auch, dass hier Arbeitsplatzwechsel anzeigepflichtig sind, die Entlassung aus dem Arbeitsverhältnis dagegen nicht. Deshalb wird vorgeschlagen, von Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie keinen Gebrauch zu machen und in Art. 1 Nr. 8 bei § 18g den Absatz 4 Satz 2 ersatzlos zu streichen. Dann sollte konsequenterweise auch die Mitteilungspflicht in § 82 Abs. 1 AufenthG-E und in § 52 Abs. 2b Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E auch der Widerrufsgrund bei Versäumen dieser Mitteilungspflicht entfallen.

6. Zu Artikel 1 Nr. 18 (§ 31 AufenthG-E)

Die bisherige Dauer von drei Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet, bevor der Ehepartner ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erlangen kann, erscheint weiterhin angemessen und nötig, um eventuelle Scheinehen erkennen zu können. Jedenfalls ist zu befürchten, dass der

einjährige Mindestaufenthalt im EU-Ausland nur schwer nachprüfbar ist bzw. die Prüfung sich zeitaufwendig gestalten wird, zumal nicht jeder Mitgliedstaat Meldebescheinigungen ausstellt. Ein Voraufenthalt in einem anderen EU-Land sollte daher aus Praktikabilitätsgründen weiterhin unberücksichtigt bleiben.

7. Zur Artikel 1 Nr. 22 (§ 52 Abs. 2b und 2c AufenthG-E)

Die in § 52 AufenthG-E vorgesehenen Regelungen sind grundsätzlich begrüßenswert, da der Widerruf einer nachträglichen zeitlichen Befristung im Sinne des § 7 Abs. 2 S. 2 AufenthG vorzuziehen ist. Die Regelungen werden allerdings kaum praktische Bedeutung erlangen, da die gesetzlich vorgeschriebenen Mitteilungen seitens des Ausländers in der Praxis vielfach nicht vorgenommen werden und die Ausländerbehörde damit keine Kenntnis der relevanten Tatsachen erlangt. Auch ist davon auszugehen, dass die Kommunikation mit anderen EU-Mitgliedstaaten aufwändig und langwierig verlaufen wird (§ 52 Abs. 2c AufenthG-E), was die Zahl der Anwendungsfälle weiter reduzieren wird.

8. Zur Artikel 2 Nr. 4 (§ 9 Abs. 3a AufenthG-E)

Die Möglichkeit, Ehegatten von Fachkräften, die gemeinsam mit diesen einreisen, auch grundsätzlich mit diesen gemeinsam die Möglichkeit zu geben, in die Niederlassungserlaubnis zu wachsen, ist zu begrüßen. Dies ist nicht nur einwanderungsfreundlich, sondern erleichtert die Verwaltungsverfahren erheblich. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, warum der Gesetzgeber hier nur solche Ehegatten privilegieren möchte, die zum Zeitpunkt der Erteilung einer Erwerbstätigkeit und dann auch noch in einem definierten Umfang nachgehen. Zudem kann diese Erteilungsvoraussetzung leicht ins Leere gehen, etwa wenn die Tätigkeit nur für einen kurzen Zeitraum aufgenommen wird, oder zu Ungerechtigkeiten führen, z.B. wenn zwischen der Antragstellung und Titelerteilung unverschuldet eine Arbeitslosigkeit eintritt. Wir regen daher an, in § 9 Abs. 3a S. 1 AufenthG-E die Nr. 3 zu streichen.

9. Zu Artikel 2 Nr. 5 (§ 16a AufenthG-E)

Bisher nicht beachtet bzw. im Entwurf berücksichtigt wurde der Wechsel zwischen § 16a AufenthG nach Bestehen der Prüfung (§ 21 Abs. 2 BBIG: „Bestehen Auszubildende vor Ablauf der Ausbildungsdauer die Abschlussprüfung, so endet das Berufsausbildungsverhältnis mit Bekanntgabe des Ergebnisses durch den Prüfungsausschuss“) und § 18a AufenthG. Eine Weiterbeschäftigung nach bestandener Prüfung und eine Aufenthaltserlaubnis nach 18a AufenthG erfordern zwar nicht mehr die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, für einen nahtlosen Übergang bei demselben Ausbildungsbetrieb führt dies jedoch zwangsläufig zu einer vorübergehenden Niederlegung des Arbeitsverhältnisses und damit zu Problemen. Es muss immer noch ein Antrag gestellt und damit ein Verwaltungsverfahren geführt werden. Hier sollte eine Regelung gefunden werden, nach der mit Abschluss der Ausbildung und Weiterbeschäftigung im Ausbildungsbetrieb der Aufenthaltstitel kraft Gesetzes vorliegt. Alternativ

würde auch eine Klarstellung des Gesetzgebers ausreichen, die eine nahtlose Weiterbeschäftigung ohne weiteres Antragsverfahren im Ausbildungsbetrieb ermöglicht.

10. Zu Artikel 2 Nr. 6 (§ 16c AufenthG-E)

Dass § 16b Abs. 2 S. 1 AufenthG-E eine Regelgeltungsdauer von zwei Jahren für Aufenthaltstitel nach dieser Vorschrift vorsieht, vermag vor dem Hintergrund der Dauer von Studiengängen nicht zu überzeugen. In der Gesetzesbegründung selbst wird darauf hingewiesen, dass fast 2/3 der Bachelorstudiengänge länger als zwei Jahre Zeit beanspruchen. Hier sollte zur Entlastung der Ausländerbehörden von aus praktischer Sicht nicht erforderlichen Vorsprachen eine Regelung gefunden werden, die eine passgenauere Geltungsdauer ermöglicht und damit dem Grundgedanken des § 7 Abs. 2 S. 1 AufenthG wirklich gerecht wird. Vorgeschlagen wird daher eine Regelung, wonach die Geltungsdauer des Titels der Regelstudienzeit des jeweiligen Studiengangs entsprechen soll.

Die Berechnung der zugelassenen Beschäftigungsdauer im Rahmen von § 16b Abs. 3 AufenthG-E wird mit der Neuregelung bzw. der Wahlmöglichkeit für jede Kalenderwoche deutlich erschwert. Auch der damit verbundene Beratungsbedarf wird unweigerlich zu einer Mehrbelastung der Ausländerbehörden führen. Ferner ist fraglich, wie die Regelung für den Studierenden und mögliche Arbeitgeber kurz und verständlich als Nebenbestimmung auf das Zusatzblatt des Aufenthaltstitels eingetragen werden soll. Die Ausländerbehörden sind hierfür auf einheitliche und praktikable Vorgaben angewiesen, die allerspätestens mit Inkrafttreten der Neuregelung vorliegen müssen.

Die nahezu vollständige Aufhebung des Zweckwechselverbotes (§ 16b Abs. 4 AufenthG-E) ist kritisch zu sehen. Nicht auszuschließen ist, dass die Einreise zu Studienzwecken für die Realisierung anderer Aufenthaltsw Zwecke missbraucht wird, an die eigentlich höhere materielle Einreiseanforderungen gestellt werden. Ob sich das Missbrauchspotential nach Inkrafttreten der Regelung realisiert, muss eng beobachtet werden.

Im Übrigen birgt die Verlängerung das Risiko, dass man erst spät im Blick hat, ob der Ausländer auch wirklich an dem Vorbereitungskurs für das Studium bzw. später dann an seinem Studium ordnungsgemäß teilnimmt.

11. Zu Artikel 2 Nr. 8 (§ 16d AufenthG-E)

Auch wenn die Einführung einer Anerkennungspartnerschaft grundsätzlich zu begrüßen ist, sollte die Verlängerung der Zeiten für die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation noch einmal überprüft werden, da der bisher vorgesehene Zeitraum ausreichend erscheint, sofern Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein wirkliches Interesse an der Anerkennung haben und das Verfahren entsprechend ernsthaft betreiben. Stattdessen könnte eine Regelung sinnvoller sein, wonach das ernsthafte Betreiben des Anerkennungsverfahrens spätestens bei der

Verlängerung des Aufenthaltstitels nachgewiesen werden muss. Hintergrund ist, dass es – vor allem bei ambulanten Pflegediensten – Fälle gibt, in denen der Aufenthalt zur Anerkennung lediglich zur Ausübung einer Beschäftigung genutzt und das Anerkennungsverfahren nicht betrieben wird.

Eine Erhöhung der Zeiten der Nebentätigkeit auf 20 Stunden in § 16d Abs. 4 AufenthG-E wird ebenfalls kritisch bewertet, da der eigentliche Zweck bei einer zusätzlichen Halbtagsstätigkeit in den Hintergrund rückt und nicht mehr ausreichend betrieben werden kann. Eine Erleichterung für die Aufnahme einer Nebentätigkeit erscheint bei einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16d AufenthG nicht zielführend, da schon jetzt viele Arbeitgeber die Betroffenen lieber arbeiten lassen, statt die Anerkennung mit dem Ziel des Bestehens voranzutreiben. Bei einer Nebentätigkeit rückt der Erwerb von Gehalt in den Vordergrund und die Anerkennung ist u. U. nicht mehr das Hauptziel.

Die in § 16d Abs. 3a Nr. 3 AufenthG-E vorgesehene Vereinbarung ist zu begrüßen, da sie aller Voraussicht nach die Verbindlichkeit erhöht, den mit dem Aufenthaltstitel verfolgten Zweck (Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation) auch zu realisieren.

Grundlegender Korrekturbedarf besteht bei den vorgesehenen Regelungen zum Zweckwechselverbot. Im Gegensatz zum Gesetzesentwurf sollte das bislang in § 16d Abs. 6 AufenthG normierte Zweckwechselverbot nicht vollständig entfallen, sondern beibehalten und auch auf den dreijährigen Höchstzeitraum ausgedehnt werden.

Der im Gesetzesentwurf (§ 16d Abs. 6 AufenthG-E) vorgesehene Aufenthaltswitz zur Qualifikationsanalyse ist angesichts der bereits jetzt bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten zur Feststellung und Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation sowie zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen nicht notwendig. Hinzukommt, dass die Durchführung einer solchen Analyse auch vom Ausland aus möglich und zumutbar ist. Ferner wird durch die Einführung einer „Chancenkarte“ eine zusätzliche Möglichkeit bestehen, innerhalb eines Jahres die berufliche Anerkennung während eines Aufenthalts in Deutschland zu erfolgen.

12. Zu Artikel 2 Nr. 9 (§ 16f AufenthG-E)

Die geplante Aufhebung des Zweckwechselverbots für Sprachkursteilnehmer ist aufgrund des damit verbundenen gesteigerten Missbrauchspotentials kritisch zu sehen. Hier bleibt völlig offen, wie lange der Besuch des Sprachkurses dauern muss. Auch ist kein Grund erkennbar, wieso der Gesetzesentwurf bei Aufenthalten zum Zwecke der Berufsausbildung oder zum Studium bestehende Zweckwechselverbote lockert, die unqualifizierte Beschäftigung nach § 19c Abs. 1 AufenthG jedoch explizit ausnimmt, im Gegensatz dazu bei der geplanten Änderung von § 16f AufenthG der Wechsel in eine unqualifizierte Beschäftigung möglich sein soll. Konsequenz ist, dass ein Ausländer künftig zum Sprachkurs einreisen und während seines Aufenthalts ohne weitere materielle Hürden im Visaverfahren in eine unqualifizierte

Beschäftigung wechseln kann. Es steht zu befürchten, dass der eigentliche Zweck des Sprachkursbesuches in vielen Fällen überhaupt nicht mehr verfolgt wird. Daher sollte die Möglichkeit zur Beschäftigung während des Sprachkursbesuches auch auf 10 Stunden je Woche beschränkt werden und nicht wie Gesetzesentwurf vorgesehen (§ 16f Abs. 3 S. 5 AufenthG-E) 20 Stunden je Woche betragen.

13. Zu Artikel 2 Nr. 12 (§ 18c Abs. 1 AufenthG-E)

Dass in vielen Fällen die Niederlassungserlaubnis schon nach drei statt nach vier Jahren erworben werden kann, führt zu einer weiteren Annäherung an die Regelungen zur Mindestaufenthaltsdauer bei der Blauen Karte (33 Monate Beschäftigungszeit, § 18c Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Die Sonderstellung des Personenkreises der Inhaber Blauen Karte wird mit dieser Regelung weiter aufgeweicht, zumal nach drei Jahren oftmals noch keine Aufenthaltsverfestigung zu erkennen ist. Dies wird unter unseren Mitgliedern teils kritisch gesehen, da infolge der geplanten umfassenden Wechselmöglichkeiten nach den §§ 18a und 18b AufenthG-E nicht zwingend davon auszugehen ist, dass eine Person, die zwar über eine Berufsausbildung oder akademische Ausbildung verfügt, während ihres Aufenthalts als Fachkraft im eigentlichen Sinne, das heißt in ihrem originären Fachbereich tätig war.

14. Zur Artikel 3 Nr. 5 (§ 20a AufenthG-E)

Mit der Chancenkarte wird ein Aufenthaltstitel geschaffen, dessen Erwerb über ein Punktesystem gesteuert werden soll. Dieses neue Instrument fügt sich nur schwer in den bisherigen Bestand der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen ein. Aufbau und Ausgestaltung der Regelungen sind komplex und werden einen erheblichen Vollzugsaufwand und (Personal-) Mehraufwand in den Ausländerbehörden verursachen. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass für die Erteilung der Chancenkarte an Ausländer, die sich bereits im Inland aufhalten, keine Kontingentierung vorgesehen ist.

Auch in manchen Einzelheiten vermögen die Vorschriften noch nicht zu überzeugen. So ist etwa nicht nachvollziehbar, warum in Abs. 4 auf das Erfordernis eines ausreichenden Wohnraums verzichtet wird. Darüber hinaus wird nicht maßgeblich genug auf das Vorhandensein von deutschen Sprachkenntnissen abgestellt. Diese schon im Ausland zu erwerben, stellt heute angesichts vielfältiger Online-Angebote keine besondere Herausforderung mehr dar.

Insbesondere die Prüfung ausländischer Berufsqualifikationen, welche im Herkunftsstaat anerkannt sein müssen, sind in der Praxis nur dann prüfbar, wenn es sich um ausländische Hochschulabschlüsse handelt. Die Prüfung nicht akademischer Berufsabschlüsse auf Basis des Heimatrechts durch die Ausländerbehörden ist unmöglich. Hierzu fehlen einerseits die Fachkompetenz und andererseits auch die Rechtskenntnisse des Heimatrechts sowie die Sprachkompetenzen. Hier braucht es einen verbindlichen digitalen Katalog, der die Überprüfung niedrigschwellig ermöglicht.

Nicht zu übersehen ist des Weiteren, dass auch im Bereich der Aufenthaltsbeendigung mit einem erhöhten Arbeits- und Prüfungsaufwand zu rechnen ist, da eine Verlängerung der „Chancenkarte“ nach der vorgesehenen Höchsterteilungsdauer von einem Jahr nicht möglich ist. Falls ein Ausländer die Voraussetzungen für einen Anschlussaufenthaltstitel nicht erreicht, sind entsprechende Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung zu prüfen und ggf. durchzuführen.