

Überblick über das geltende Recht der Arbeitsmigration

(Erteilung von Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit)

1. Grundsätze

Das geltende Bundesrecht **ermöglicht eine flexible, bedarfsgesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten in vorhandene Arbeitsplätze**, sowohl für qualifizierte Tätigkeiten, als auch für Hochschulabsolventen, Forscher, Hochqualifizierte, sowie – mit strengen Kriterien – auch von Arbeitskräften für Tätigkeiten, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen. Das geltende Recht orientiert sich insbesondere an folgenden **klaren Prinzipien**:

- **Zuwanderung grundsätzlich nur in vorhandene Arbeitsplätze** (konkretes Arbeitsplatzangebot erforderlich);
- **Vorrang- und Arbeitsmarktprüfung der Arbeitsverwaltung (verwaltungsinternes Zustimmungserfordernis), um den Vorrang einheimischer Arbeitskräfte zu sichern und um zu verhindern, dass Ausländer zu schlechteren Arbeitsbedingungen beschäftigt werden (kein „Lohndumping“)**
- **Zahlreiche Ausnahmen und Erleichterungen für Hochqualifizierte und Fachkräfte, insbesondere**
 - **Zustimmungsfreiheit bei Hochqualifizierten und besonderen Berufsgruppen (Führungskräfte, Forscher, Journalisten)**
 - **Ausnahmen von der Vorrangprüfung** bei bestimmten Beschäftigungen mit qualifizierter Berufsausbildung
 - **Bei Fachkräftemangel** in bestimmten Wirtschaftszweigen oder Berufsgruppen mit besonderem Bedarf kann die Arbeitsverwaltung die Vorrangprüfung außer Kraft setzen. Dies ist erstmals im Juni 2011 für die Berufsgruppen der Ärzte sowie der Ingenieure der Fachrichtungen Maschinen- und Fahrzeugbau, sowie Elektrotechnik erfolgt.

Damit **gewährleistet das geltende Recht im Grundsatz, dass keine Zuwanderung stattfindet, sofern ein bevorzogter Arbeitnehmer** (Deutscher, EU-Bürger, bereits ansässiger Ausländer) für den in Frage stehenden Arbeitsplatz zur Verfügung steht. **Sofern aber ein Arbeitsplatz im Inland nicht besetzt werden kann**, ist die Zuwanderung eines Ausländers

möglich. Das geltende Zuwanderungsrecht ist damit **kein Hindernis für die Zuwanderung von Fachkräften**.

Ein **Punktesystem** würde insofern **keinen Fortschritt** im Hinblick auf die Zuwanderung von Fachkräften darstellen, sondern würde lediglich einen **Systemwechsel weg von der Zuwanderung in vorhandene Arbeitsplätze** bedeuten.

2. Rechtsprinzipien

• One-Stop-Government

Mit dem Aufenthaltsgesetz (seit 01.01.2005) wurde das System der Erteilung von Aufenthaltstitel (Ausländerbehörde) und Arbeitserlaubnis (Arbeitsverwaltung) als eigenständige behördliche Akte aufgegeben. Die Arbeitserlaubnis wurde ersetzt durch die **Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Erteilung eines Aufenthaltstitels** (§ 39 Abs. 1 AufenthG). Diese Zustimmung wird von der Ausländerbehörde in einem **internen Beteiligungsverfahren** bei der BA eingeholt. Durch Verordnung wurden zudem eine Reihe von **Fallgruppen** geregelt, in denen bei Erteilung des Aufenthaltstitels **auf die Zustimmung der BA verzichtet** wird (Führungskräfte, wissenschaftliches Personal von Hochschulen, Hochqualifizierte uvm.). Dies kann auch in zwischenstaatlichen Vereinbarungen der Fall sein.

• Aufenthaltstitelerteilung nur bei Nachweis eines Arbeitsplatzes

Ein Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung darf nach § 18 Abs. 5 AufenthG nur dann erteilt werden, wenn ein **konkretes Arbeitsplatzangebot** vorliegt. Die einzige **Ausnahme** besteht für **ausländische Absolventen deutscher Hochschulen**, denen eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr zur Arbeitsplatzsuche erteilt werden kann (§ 16 Abs. 4 AufenthG).

• Vorrang- und Arbeitsmarktprüfung

Grundsätzlich ist durch die BA zu prüfen, ob die Beschäftigung von Ausländern **keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt** hat, ob für das durch den Ausländer angestrebte Beschäftigungsverhältnis deutsche Arbeitnehmer oder ihnen Gleichgestellte (z.B. Unionsbürger, Ausländer mit Daueraufenthaltsrecht) zur Verfügung stehen (**Vorrangprüfung**) und ob die Arbeitsbedingungen, insbesondere hinsichtlich der Entlohnungsbedingungen, denen von Deutschen entsprechen (**Vergleichbarkeitsprüfung**).

Die BA führt eine differenzierte Statistik zur Versagung der Zustimmung. Im Jahr 2010 wurde danach bei insgesamt 70.026 Zustimmungsanfragen **lediglich** in 2.338 Fällen (**3,33%**; im Jahr 2009: 3,04 %) die **Zustimmung allein auf Grund der Vorrangprüfung** sowie in weite-

ren 672 Fällen sowohl aufgrund der Vorrang- als auch aufgrund der Vergleichbarkeitsprüfung **versagt**, bei 8.788 Ablehnungen insgesamt. Diese geringe Zahl macht deutlich, dass das gesetzliche Erfordernis der Vorrang- und Arbeitsmarktprüfung auch präventive Wirkung entfaltet.

Sonderfall: Die BA kann feststellen, dass in bestimmten Branchen oder Berufsgruppen ein **Fachkräftemangel** herrscht und die Besetzung offener Stellen in diesen Berufsgruppen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist. Damit kann die erforderliche **Zustimmung der Bundesagentur** in diesen Bereichen **ohne Vorrangprüfung**, sondern lediglich unter Prüfung der Arbeitsbedingungen erfolgen. Die Bundesregierung hat von der Regelung im Zusammenhang mit ihrem „Konzept zur Fachkräftesicherung“ am 22. Juni 2011 für Ärzte und Ingenieure der Fachrichtungen Maschinen- und Fahrzeugbau sowie Elektrotechnik erstmals Gebrauch gemacht. Für diese Berufsgruppen wird nur noch überprüft, ob die im Arbeitsvertrag festgelegten Bedingungen den in Deutschland in diesem Bereich üblichen entsprechen.

• **Sachgerechte Ausnahmen von der Vorrangprüfung**

Im Gesetz und durch Rechtsverordnung sind darüber hinaus weitere Ausnahmen von der Erforderlichkeit der Vorrangprüfung enthalten. Die Prüfung der Arbeitsbedingungen findet in diesen Fällen gleichwohl statt.

Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt **ohne Vorrangprüfung** haben z.B.

- Fachkräfte mit **inländischem Hochschulabschluss**;
- **Hochqualifizierte** (Wissenschaftler, Lehrpersonen sowie – ab einem jährlichem Mindestgehalt von 66.000 € – Spezialisten und leitende Angestellte) – hier entfällt das Zustimmungserfordernis der BA vollständig;
- **Akademiker aus EU-Beitrittsstaaten**, in denen noch nicht die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt (derzeit nur noch Rumänien und Bulgarien), sowie ihre **Familienangehörigen**;
- Geduldete mit qualifizierter Berufsausbildung.

• **Zugelassene Berufsgruppen, Wirtschaftszweige oder Personengruppen**

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Arbeitsmigration setzt voraus, dass durch eine **Verordnung** oder durch Gesetz die **Beschäftigung in der Berufsgruppe, dem Wirtschaftszweig oder dem in anderer Weise bestimmten Personenkreis (Nationalität, Qualifikation) erlaubt** werden kann. Für **alle anderen Bereiche** gilt der **Anwerbestopp** fort mit der Folge, dass für andere Beschäftigungen kein Aufenthaltstitel erteilt werden kann.

3. Dauer des Zustimmungsverfahrens bei der Bundesagentur für Arbeit

Die Verfahrensdauer bei der BA unterscheidet sich abhängig vom Prüfungsumfang erheblich. Für reine **Formalprüfungen** kann davon ausgegangen werden, dass die Zustimmung innerhalb weniger Tage, **spätestens innerhalb einer Woche** erteilt wird.

Nach eigenen Angaben hat sich die Bundesagentur für Arbeit im Hinblick auf Berufsgruppen, in denen seit Juni 2011 die **Vorrangprüfung allgemein ausgesetzt** ist, zum Ziel gesetzt, den Beschluss der Bundesregierung durch ein beschleunigtes Zustimmungsverfahren umzusetzen. Die Bundesagentur beabsichtigt, für diese Nicht-EU-Bürger **innerhalb von 48 Stunden** eine Entscheidung über die Zulassung zum Arbeitsmarkt zu treffen.

Von einer längeren Verfahrensdauer ist auszugehen, wenn eine **Vorrangprüfung** durchgeführt werden muss. Nach den Erfahrungen der BA sei aber davon auszugehen, dass die Entscheidung im Allgemeinen **vier Wochen nicht überschreitet**. Seit dem Jahr 2008 bietet die BA an, die **Zustimmungsanfrage online** zu übermitteln. Dadurch werden die Kommunikationswege bedeutend verkürzt. Von diesem Verfahren machen die Ausländerbehörden in rund 30% der Fälle Gebrauch.

Im Zusammenhang mit der vollständigen Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit der EU-Beitrittsstaaten 2004 zum 01.05.2011 wurde seitens der Bundesagentur das Arbeitsmarktzulassungsverfahren für ausländische Arbeitnehmer neu organisiert und insbesondere zentralisiert. Dabei soll die Bearbeitungsdauer künftig im Rahmen eines Fachcontrollings erfasst werden.

4. Arbeitsmigration in Zahlen

Zuzug ausländischer Arbeitskräfte mit Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU-Staats nach Aufenthaltstitel (im Jahr der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis eingereist):

	2007	2008	2009	2010
§ 18 Gesamt	28.761	29.141	25.053	28.298
davon § 18 Abs. 3 Geringqualifizierte*	(keine Erhebung)	(keine Erhebung)	8.405	9.941
davon § 18 Abs. 4 Qualifizierte*	(keine Erhebung)	(keine Erhebung)	14.816	17.889
§ 19 (Hochqualifizier- te)	151	157	169	219
§ 20 (Forscher)**	(keine Erhebung)	64	140	211
§ 21 (Selbständige)	891	1.239	1.024	1.040

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge * Erst ab 2009 erhoben ** Erst ab 2008 erhoben

5. Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte (§ 19 AufenthG)

Bei den vorstehenden Zahlen ist zu berücksichtigen, dass der in der Diskussion oftmals herangezogene **§ 19 AufenthG** von seinem Zweck wie von seinem Inhalt her **hochqualifizierte Arbeitskräfte** betrifft, an deren Aufenthalt im Bundesgebiet ein besonderes wirtschaftliches und gesellschaftliches Interesse besteht. Die Vorschrift zielt auf die absoluten **Spitzenkräfte der Wirtschaft und Wissenschaft mit einer außerordentlich hohen beruflichen Qualifikation**. Nur ihnen wird – eigentlich systemfremd – mit der Einreise ein Daueraufenthaltstitel in Form der Niederlassungserlaubnis erteilt. Dabei handelt es sich insbesondere um

- **Wissenschaftler** mit besonderen fachlichen Kenntnissen,
- **Lehrpersonen** in herausgehobener Funktion z.B. Lehrstuhlinhaber und
- **andere Spezialisten und leitende Angestellte**, die ein Jahreseinkommen von derzeit **mindestens 66.000 €** erhalten.

§ 19 stellt damit eine besondere **Ausnahmevorschrift** dar (vornehmlich betroffene **Staatsangehörigkeiten: USA, Japan, Indien, Russland**). Aus der relativ geringen Zahl der auf dieser Grundlage erteilten Aufenthaltstitel darf nicht geschlossen werden, dass das geltende Recht die Einreise qualifizierter Fachkräfte nicht hinreichend ermöglicht. **Auch unterhalb**

der Gehaltsschwelle des § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG existieren vielfältige Möglichkeiten zur Zuwanderung, mit dem Unterschied, dass dem Ausländer zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Üblicherweise kommt in diesen Fällen nach fünf Jahren Aufenthalt dann die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis in Betracht.

Die Gehaltsschwelle des § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG wurde zuletzt zum 01.01.2009 gesenkt, eine weitere Absenkung würde der notwendigen Beschränkung des Anwendungsbereichs auf absolute Top-Kräfte nicht gerecht und würde das differenzierte System der Arbeitsmigration in Frage stellen. Es gibt keinen sachlichen Grund, zuziehenden Fachkräften generell sofort mit der Einreise ein Daueraufenthaltsrecht zu erteilen.

6. Aufenthaltserlaubnis für Forscher (§ 20 AufenthG)

In § 20 AufenthG ist auf Grundlage der EU-Forscherrichtlinie ein vereinfachtes Zulassungsverfahren für Forscher aus Nicht-EU-Staaten zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung geregelt. Das Verfahren gliedert sich in drei Schritte:

1. **Anerkennungsverfahren für Forschungseinrichtungen** durch das BAMF,
2. **Abschluss von Aufnahmevereinbarungen** der Forschungseinrichtung mit Forschern, wozu die Forschungseinrichtung erst durch die Anerkennung befugt wird, und
3. **Erteilung der Aufenthaltstitel** auf Antrag der Forscher.

Im Rahmen der zeitlichen Gültigkeit der Anerkennung ist die Zahl der Forscher, mit denen Aufnahmevereinbarungen abgeschlossen werden können, nicht beschränkt.

Eine Arbeitsmarktprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit findet hier nicht statt. Auch die Ausländerbehörden prüfen in der Regel lediglich, ob die allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (Sicherung des Lebensunterhalts usw.) erfüllt sind. **Vorteile** bietet die Anwendung des Verfahrens nach § 20 AufenthG sowohl für den Forscher selbst, der etwa für sein Forschungsvorhaben eine vereinfachte Mobilität innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten in Anspruch nehmen kann, als auch für **mitreisende Ehegatten**, die z.B. für den Aufenthaltstitel keine Sprachkenntnisse nachweisen müssen.

7. Aufenthaltstitel für Selbständige (§ 21 AufenthG)

Ausländer, die zum Zweck der selbständigen Erwerbstätigkeit einreisen, erhalten eine **Aufenthaltserlaubnis**. Voraussetzung ist, dass ein **übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes örtliches Bedürfnis** besteht und die **Finanzierung gesichert** ist.

Diese Voraussetzungen sind in der Regel gegeben, wenn **mindestens 250.000 €** investiert und **fünf Arbeitsplätze** geschaffen werden.

Die Investitionssumme von 250.000 € stellt damit **keine absolute Untergrenze** da. Vielmehr werden, falls eine der **Bedingungen nicht erfüllt** ist, die Voraussetzungen nach der **Tragfähigkeit der Geschäftsidee**, den unternehmerischen Erfahrungen, der Höhe des Kapitaleinsatzes, den Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Ausbildungssituation und den Beitrag für Innovation und Forschung beurteilt. Nach frühestens **drei Jahren** kann eine **Niederlassungserlaubnis** erteilt werden.

8. Arbeiterlaubnis für EU-Beitriffsstaatsangehörige

Für die Staatsangehörigen der zum 01.05.2004 beigetretenen **mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten** (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowenien, Slowakei und Ungarn) erfolgte nach insgesamt siebenjähriger Übergangsfrist die vollständige **Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 01.05.2011**. Die Bürger dieser Staaten sind damit hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs den Bürgern der anderen EU-Mitgliedsstaaten gleichgestellt. Für die Staatsangehörigen der ebenfalls zum 01.05.2004 beigetretenen Staaten Malta und Zypern bestanden keine derartigen Übergangsregelungen.

Der Vertrag über den Beitritt **Bulgariens und Rumäniens** sieht ebenfalls eine bis zu siebenjährige Übergangsfrist bezüglich der Arbeitnehmerfreizügigkeit vor, derzeit zumindest bis zum 31.12.2011, längstens bis 31.12.2013. Voraussetzung für eine weitere Verlängerung um zwei Jahre wäre, dass die Bundesregierung eine (drohende) schwerwiegende Störung des nationalen Arbeitsmarkts feststellt. Eine Entscheidung ist diesbezüglich noch nicht getroffen.

Neu einreisende Staatsangehörige dieser beiden Staaten können bis dahin für alle **qualifizierten Tätigkeiten**, die eine mindestens zweijährige Berufsausbildung voraussetzen, zugelassen werden, wenn eine Vorrangprüfung und die Prüfung der Arbeitsbedingungen erfolgt ist. Soweit sie eine **nicht qualifizierte Beschäftigung** aufnehmen wollen, können nur unter engen Voraussetzungen zugelassen werden, insbesondere wenn nach Vorrangprüfung und Prüfung der Beschäftigungsbedingungen keine Nachteile für den Arbeitsmarkt zu erwarten sind. Für **Akademiker** aus den neuen EU-Mitgliedstaaten wird seit dem 01.01.2009 für eine der beruflichen Qualifikation entsprechende Beschäftigung auf die Vorrangprüfung verzichtet. Den Beitrittsstaatlern ist ein Vorrang vor Ausländern aus Drittstaaten einzuräumen.

9. Beschäftigung bei einem Aufenthaltstitel aus anderen Gründen

Ist der Ausländer im Besitz eines Aufenthaltstitels aus anderen Gründen als der Erwerbstätigkeit, beurteilt sich der Arbeitsmarktzugang nach den Regeln, die für den speziellen Aufenthaltstitel gelten. **Uneingeschränkt erlaubt** ist die **Aufnahme einer Erwerbstätigkeit u.a.** in den Fällen der Niederlassungserlaubnis, der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG (§ 9a), der Aufenthaltserlaubnis nach Anerkennung als politisch Verfolgter (§ 25 Absatz 1 und 2), der Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs zu Deutschen (§ 28 Absatz 5), sowie der Aufenthaltserlaubnis nach der Altfallregelung nach § 104a Absatz 4.

Besitzt der Ausländer einen Aufenthaltstitel, der ihm nicht uneingeschränkt die Erwerbstätigkeit gestattet, kann eine Beschäftigung nur aufgenommen werden, wenn die BA zugestimmt hat. Nach **zweijähriger rechtmäßiger versicherungspflichtiger Beschäftigung** oder nach **dreijährigem Aufenthalt** wird die **unbeschränkte Zustimmung zur Beschäftigung** erteilt (§ 9 BeschVerfV) und der Ausländer hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs deutschen Arbeitnehmern gleichgestellt.

10. Beschäftigung der Ehegatten von Fachkräften

Nachziehende Ehegatten von Akademikern, IT- Fachkräften, Spezialisten, leitenden Angestellten und Führungskräften, Wissenschaftlern und Forschern (§ 20 AufenthG) können mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erwerbstätig werden, ohne dass eine Vorrangprüfung erforderlich wäre. Ehegatten von Hochqualifizierten nach § 19 AufenthG sind ohne weitere Voraussetzung in vollem Umfang zur Erwerbstätigkeit berechtigt.

11. Das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz (01.01.2009)

Mit den zuletzt zum 01.01.2009 erfolgten Rechtsänderungen infolge des Beschlusses von Meseberg zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte wurden u.a. durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz folgende Erleichterungen vorgenommen:

a) Entbehrlichkeit der Vorrangprüfung bei:

- Studienabsolventen deutscher Hochschulen,
- Absolventen deutscher Auslandsschulen mit ausländischem Hochschulabschluss,

- bei Familienangehörigen von Ausländern, die als Akademiker eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben,
- bei jungen integrierten Ausländern, die eine Berufsausbildung aufnehmen,
- bei Geduldeten, die eine Berufsausbildung aufnehmen,
- allen Hochschulabsolventen der Beitrittsstaaten.

b) **Ausweitung des Arbeitsmarktzugangs drittstaatsangehöriger Akademiker;** diese können nach Vorrangprüfung zu jeder ihrem Studium entsprechenden Tätigkeit zugelassen werden.

c) **Absenkung der Gehaltsgrenze für Hochqualifizierte** (§ 19 AufenthG) auf die Beitragsbemessungsgrenze der allg. Rentenversicherung, aktuell 66.000 Euro (bis dahin das Doppelte der Beitragsbemessungsgrenze der GKV, zuletzt 86.400 €).

Diese Änderungen haben Wirkung gezeigt und – unter Berücksichtigung des konjunkturellen Einbruchs im Jahr 2009 – zu einer verstärkten Zuwanderung geführt:

- Zulassung von **drittstaatsangehörigen Akademikern mit ausländischem Hochschulabschluss:**

2006	1.854
2007	2.205
2008	2.710
2009	2.418
2010	3.336

Quelle: Bundesagentur für Arbeit;
Zustimmungen nach § 27 Nr. 2 BeschV a.F. bis 2008 bzw. § 27 Nr. 1 BeschV n.F. (seit 01.01.2009)

- Zulassung von **ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen:**

2006	2.742
2007	4.421
2008	5.935
2009	4.820
2010	5.676

Quelle: Bundesagentur für Arbeit;
Zustimmungen nach § 27 Nr. 3 BeschV (seit 01.01.2009 in n. F.)

• Zulassung von **Neu-Unionsbürgern zur qualifizierten Beschäftigung:**

2006	815
2007	3.182
2008	5.561
2009	8.095
2010	16.537

Quelle: Bundesagentur für Arbeit;
Kumulierte Arbeitsgenehmigungen nach § 39 Abs. 6 AufenthG und (seit 01.01.2009) § 12b ArGV

12. „Green Card“

Bei der sogenannten „**Green Card für IT-Fachkräfte**“ handelte es sich um ein vom früheren Bundeskanzler Gerhard Schröder im Jahr 2000 angeregtes Sofortprogramm zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs. Die entsprechenden Verordnungen traten am 01.08.2000 in Kraft¹. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurden diese Bestimmungen durch § 27 Beschäftigungsverordnung abgelöst. Die **Green-Card**-Regelung und die entsprechende Nachfolgeregelung wurden bundesweit bislang wie folgt in Anspruch genommen:

Jahr	Arbeitserlaubnisse für ausländische IT-Fachleute (bis 2004 „Greencard“, ab 2005 Zuwanderungsgesetz)
2000	4.341
2001	6.409
2002	2.623
2003	2.283
2004	2.273
2005	2.300
2006	2.845
2007	3.411
2008	3.906
2009	2.465
2010	2.347
Gesamt:	35.203

Die ursprünglich bereits kurzfristig erhoffte Zuwanderung von bis zu 70.000 Fachkräften ist ausgeblieben, insbesondere auch durch das Platzen der Internetblase im Jahr 2001. Das im

¹ Parallel war vom **Bayerischen Staatsministerium des Innern** die „**Blaue Karte**“ geschaffen worden, die mit dem gleichen Ziel, aber weniger bürokratisch die Deckung des Fachkräftebedarfs in Bayern sicher stellen sollte.

Rahmen der ursprünglichen „Green Card“ eingeräumte **Kontingent** von 20.000 Personen wurde **nicht ausgeschöpft**. Seit 2005 ist kein Kontingent mehr festgelegt.

13. Blaue Karte EU

Qualifizierten Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Staaten kann künftig zudem die sog. **Blaue Karte EU** erteilt werden. Mit der zu Grunde liegende EU-Hochqualifiziertenrichtlinie 2009/50/EG Richtlinie ist erstmalig auf EU-Ebene ein System für die Einreise und den Aufenthalt im sensiblen Bereich der Arbeitsmigration geschaffen worden. Ziel der Richtlinie ist es, die **Attraktivität der EU für Hochqualifizierte** aus der gesamten Welt zu erhöhen. Die Hochqualifiziertenrichtlinie belässt den Mitgliedstaaten wichtige nationale Gestaltungsspielräume.

Unberührt bleiben etwa die Rechte der Mitgliedstaaten

- weiterhin selbst festzulegen, wie vielen Drittstaatsangehörigen die Einreise zum Zweck der hochqualifizierten Beschäftigung erlaubt wird sowie
- für jeden Beschäftigungszweck nationale Aufenthaltstitel auszustellen. Diese Aufenthaltstitel vermitteln aber keine Rechte gemäß der Richtlinie.

Die Umsetzung der Richtlinie durch den Bundesgesetzgeber steht noch aus. Sie wird voraussichtlich bis Ende 2011 erfolgen. Die Bundesregierung hat in ihrem Konzept Fachkräftesicherung vom 22. Juni 2011 angekündigt, die in der Richtlinie enthaltenen Spielräume für eine attraktive Ausgestaltung der „Blauen Karte EU“, z.B. durch Einführung eines schnelleren Weges zur Niederlassungserlaubnis, zu nutzen.

14. Einführung eines Punktesystems?

Die Einführung eines Punktesystems bringt keinen Mehrwert und würde zu einer **weiteren Bürokratisierung** der Zuwanderungsregelungen führen. Das geltende Zuwanderungsrecht ist ausreichend flexibel. Wenn die Erwartungen der Wirtschaft dennoch nicht erfüllt werden, liegt dies an den insgesamt **zu wenig attraktiven Rahmenbedingungen** (v.a. Gehalt); weitere relevante Faktoren sind z.B. Sprachkenntnisse, Anerkennung ausländischer Abschlüsse, Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Lebenshaltungskosten, Steuerbelastung etc..

Mit der Einführung eines Punktesystems wäre zudem der **Wegfall der Vorrang- und Arbeitsmarktprüfung** verbunden, so dass Zuwanderung zulasten des vorhandenen Arbeitsmarktes und unter Umständen sogar in die Arbeitslosigkeit ermöglicht würde. Dies ist bei

einer Arbeitslosigkeit von nach wie vor drei Millionen **nicht zu verantworten**. Zuwanderung darf weiterhin grundsätzlich nur gesteuert in vorhandene Arbeitsplätze erfolgen. Es darf nicht übersehen werden, dass es auch arbeitslose Akademiker (2010: Anstieg auf bundesweit 176.000) und Fachkräfte in Deutschland gibt. Der ungesteuerte Zuzug würde bei einigen Berufsgruppen die Situation verschärfen und das Lohnniveau eher absenken.

Die niedrige Versagungsquote bei der Vorrangprüfung zeigt im Übrigen, dass sie keine unüberwindbare Hürde für den Fachkräftezuzug darstellt. Darüber hinaus hat die Bundesagentur für Arbeit von ihrer nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeit, die Besetzung offener Stellen in bestimmten Berufsgruppen bzw. Wirtschaftszweigen generell zuzulassen (§ 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AufenthG), nunmehr erstmals Gebrauch gemacht (siehe oben 2. und 3.). Dies zeigt, dass die Spielräume einer flexiblen – auch branchenbezogenen – Handhabung, die das Gesetz bietet, bislang nicht ausgeschöpft worden waren. Die weitere Entwicklung gerade in den von der Bundesregierung benannten Mangelberufen (Maschinenbau, Fahrzeugbau, Elektroingenieure und Ärzte) bleibt insoweit abzuwarten.