

Mitteilung des Senats vom 17. April 2012**Blue Card – eine Perspektive für Hochqualifizierte?**

Die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD haben unter Drucksache 18/291 eine Große Anfrage zu diesem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung

Am 4. April 2012 ist ein Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zur Beratung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU veröffentlicht worden. Gemäß diesem Antrag soll u. a. die sofortige Erteilung der Niederlassungserlaubnis ersatzlos gestrichen werden. Es soll nur einen einzigen Aufenthaltstitel für Hochqualifizierte geben, die Blaue Karte EU. Auch soll die Erteilung der Niederlassungserlaubnis restriktiver gehandhabt werden, als im Gesetzentwurf vorgesehen. Grundsätzlich soll diese frühestens nach 33 Monaten erteilt werden können (siehe auch Antwort zu 3.).

Alle Aussagen dieser Mitteilung des Senats entsprechen dem heutigen Kenntnisstand. Inwieweit die erwähnten Änderungen und weitere zum Tragen kommen, kann angesichts der noch ausstehenden parlamentarischen Beratungen derzeit nicht eingeschätzt werden. Die weitere Befassung des Gesetzentwurfes im Bundestag wird aller Voraussicht nach am 27. April 2012 erfolgen. Der Bundesrat wird frühestens am 11. Mai 2012, möglicherweise aber erst am 15. Juni 2012 wieder mit dem Thema befasst. Anträge anderer Bundestagsfraktionen sind derzeit nicht bekannt.

1. Welche voraussichtlichen Auswirkungen würde die Einführung eines solchen Gesetzes auf den Arbeitsmarkt Bremen haben?

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels soll der Gesetzentwurf den Zuzug von Hochqualifizierten fördern. Dafür werden die Regelungen für den dauerhaften Zuzug (Niederlassungserlaubnis) erleichtert, und die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Beschäftigungsaufnahme ausländischer Studierender nach dem Studienabschluss an einer deutschen Hochschule verbessert. Darüber hinaus erfolgt die Umsetzung der EU-Richtlinie 2009/50/EG, welche vorsieht, die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen durch die Schaffung des neuen Aufenthaltstitels „Blaue Karte EU“ zu vereinfachen.

Zur Förderung des dauerhaften Zuzugs von Hochqualifizierten wird der Erwerb einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG neu geregelt, indem die Gehaltsschwelle von 66 000 € auf 48 000 € gesenkt wird. Das entspricht einer Reduzierung um mehr als ein Viertel (- 27,3 %). Der neue Aufenthaltstitel „Blaue Karte EU“ wird in § 19a AufenthG geregelt und ermöglicht die Migration von Drittstaatlern mit akademischem oder gleichwertigem Abschluss. Voraussetzung dafür ist ein Mindestgehalt von 44 000 €, in sogenannten Mangelberufen von ca. 33 000 €. Das entspricht nahezu einer Halbierung der bisherigen Gehaltsschwelle. Dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales werden Verordnungsermächtigungen zur Festlegung der „Mangelberufe“ übertragen, die aber der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Die schrittweise Ausweitung der Aufenthaltsrechte für Hochqualifizierte während der vergangenen Jahre hat dazu geführt, dass die Migration Hochqualifizierter insgesamt zugenommen hat. Insofern ist davon auszugehen, dass auch diese Gesetzesänderung den Zuzug verstärken wird. Infolge der Senkung der Gehaltsschwelle kommen grundsätzlich mehr unbesetzte Stellen infrage, die durch Hochqualifizierte aus Drittstaaten besetzt werden können. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass nur ein Bruchteil der bundesweiten jährlichen Zuwanderer aus Drittstaaten (ca. 250 000 Menschen) Hochqualifizierte sind. Dies dürfte auch für den Arbeitsmarkt Bremen zutreffen.

Es gibt derzeit keine Anzeichen dafür, dass die veränderte Gesetzesgrundlage signifikante Folgen für den Bremer Arbeitsmarkt haben wird. Selbst wenn sich die Zahl der Zuzüge vervielfachen sollte, befindet sich diese immer noch auf einem relativ geringen Niveau. So haben im Jahr 2011 nach § 27 der BeschV rund 2 020 IKT-Fachkräfte und 6 540 Hochqualifizierte mit akademischem Abschluss eine Zustimmung erhalten, in Deutschland eine Beschäftigung aufzunehmen. In Bremen waren es nur fünf bzw. 36 Personen. Die Folgen am Bremer Arbeitsmarkt werden aller Voraussicht nach also sehr gering bleiben und wahrscheinlich kaum wahrgenommen werden. Das gilt hinsichtlich eines steigenden Lohndrucks aber auch bezüglich der Diskussion zur Deckung des Fachkräftebedarfs. In diesem Kontext wird anderen Stellschrauben wesentlich größeres Potenzial zur Problemlösung zugesprochen (siehe Frage 4). Es ist allenfalls damit zu rechnen, dass mit den veränderten Rahmenbedingungen in Einzelfällen bestehende Engpässe auf dem Bremer Arbeitsmarkt schneller behoben werden können. Auch dürfte die Einstellung Hochqualifizierter positive Beschäftigungseffekte an anderen Qualifikationssegmenten bewirken.

Tabelle 1: Zustimmungen für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige nach ausgewählten Verordnungsgrundlagen gemäß § 27 BeschV 2011

	Land Bremen	Bundesgebiet
IKT-Fachkräfte	5	2 021
Fachkräfte (akademische Berufe)	36	6 536
Hochschulabsolventen (angemessener Arbeitsplatz)	66	7 392

Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2012.

2. Wie beurteilt der Senat die Wirksamkeit der angestrebten Mindestgehaltsklauseln in Bezug auf das Ziel des Gesetzentwurfs, den deutschen Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte aus dem Ausland attraktiv zu machen?

Der Gesetzentwurf sieht eine deutliche Senkung der Gehaltsschwellen vor. In den sogenannten Mangelberufen, zu denen u. a. Humanmediziner, Ingenieure und einige IT-Berufe gehören (siehe Frage 4) wird diese auf 33 000 € nahezu halbiert. Generell sieht die „Blaue Karte EU“ eine Gehaltsschwelle von 44 000 € vor.

In Tabelle 2 sind die durchschnittlichen Jahresgehälter von Vollzeitbeschäftigten des Absolventenjahrgangs deutscher Hochschulen des Jahres 2009 dargestellt. Die Ergebnisse zeigen, dass die vorgeschlagene Gehaltsschwelle von 34 200 € in allen betroffenen Berufen das Einstiegsgehalt von Hochschulabsolventen unterschreitet und sollte somit kein Hindernis für die Zuwanderung Hochqualifizierter darstellen. Daher ist anzunehmen, dass durch die Neuregelung ein Großteil der ausgeschriebenen Stellen auch von Drittstaatlern besetzt werden könnte. Attraktive Arbeitsbedingungen und Bezahlung sind das zentrale Motiv für Wanderungsentscheidungen. Aber auch andere Aspekte wie transparente Aufenthaltsregeln, eine realistische Perspektive auf Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft, Steuern und Abgaben, Bürokratie und weiche Faktoren wie Toleranz, Wertschätzung von Vielfalt sowie Gestaltungsmöglichkeiten spielen eine Rolle.

Die zusätzliche Absenkung der Gehaltsschwelle für Mangelberufe ist nach Auffassung des Senats nicht zielführend. Wenn allgemein gilt: „Je knapper ein Gut, desto höher sein Preis“, dann widerspricht eine Absenkung der Gehaltsschwelle für Mangelberufe auch der Logik des Arbeitsmarktes. Nimmt man beispielsweise

TVöD 13 als Bezugsgruppe für Akademiker, so liegt hier schon das Einstiegsgehalt eines Berufseinsteigers auf Entgeltstufe 1 bei 39 174 €, also deutlich über der oben genannten Gehaltsschwelle.

Inwiefern über die Absenkung der Gehaltsschwelle ein zusätzlicher Lohndruck ausgeübt wird, kann abschließend nicht beurteilt werden, dies u. a. auch wegen des Vorrangs tarifvertraglicher Regelungen. Aufgrund der geringen Anzahl und der Tatsache, dass auch Drittstaatler in Anschlussverträgen günstigere Konditionen aushandeln können, ist ein solcher Effekt nicht wahrscheinlich. Zudem wirkt in diesem Kontext auch die internationale Lohnkonkurrenz, also höhere Bezahlung und bessere Arbeitsbedingungen in z. B. einigen anderen europäischen Ländern.

Tabelle 2: Durchschnittliche Bruttojahresgehälter des Jahrgangs 2009 in €

	Bruttojahresgehalt in der ersten Tätigkeit des Jahrgangs 2009 in €	Bruttojahresgehalt in der aktuellen Tätigkeit des Jahrgangs 2009 (im Jahr 2011) in €
Fachhochschuldiplom		
Maschinenbau/Verfahrenstechnik	38.850	39.750
Informatik	38.000	39.500
Universitätsabschluss		
Ingenieurwissenschaften	41.150	41.550
Mathematik/Informatik	41.050	42.450
Humanmedizin	48.900	49.850

Datenquelle: HIS Absolventenuntersuchung 2011.

3. Wie bewertet der Senat die nach diesem Gesetz geplante Zeitbegrenzung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis auf vier Jahre?

Nach § 19a Absatz 3 des Gesetzentwurfs wird die Blaue Karte EU bei erstmaliger Ausstellung auf höchstens vier Jahre befristet. Diese Festlegung entspricht der maximalen Standardmöglichkeitsdauer, wie sie in der Hochqualifizierten-Richtlinie 2009/50/EG vom Mai 2009 seitens der EU vorgegeben ist. Dort ist eine Begrenzung der Gültigkeitsdauer zwischen einem und vier Jahren vorgesehen. Diese Dauer gilt jedoch nur, wenn der Arbeitsvertrag eine Dauer von mindestens vier Jahren vorsieht.

Beträgt die Dauer des Arbeitsvertrages weniger als diese Dauer, so wird die Blaue Karte EU für die Dauer des Arbeitsvertrages zuzüglich drei Monate ausgestellt. Die Verlängerung kürzerer Zeiträume kommt insbesondere bei mehreren befristeten Arbeitsverträgen in Betracht, wobei die Gesamtdauer von vier Jahren nicht überschritten werden kann.

Generell wirkt die Befristung der Blauen Karte EU sowie die Koppelung an einen geltenden Arbeitsvertrag Missbrauch entgegen. Eine Begrenzung auf vier Jahre hält der Senat für angemessen, zumal nach § 19a Absatz 6 Inhabern oder Inhaberinnen einer Blauen Karte EU eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis zu erteilen ist, wenn dieser oder diese den Aufenthaltstitel seit zwei Jahren besitzen und mindestens 24 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet haben oder vergleichbare Leistungen nachweisen. Weitere Änderungen hierzu sind noch im parlamentarischen Beratungsverfahren.

4. Welche Besonderheiten des Bremer Arbeitsmarktes könnten aus Bremer Sicht die Ausweitung der Kategorie „Mangelberuf“ über MINT- und IT-Berufe sowie Humanmedizin hinaus wünschenswert erscheinen lassen?

Zwar weist der Bremer Arbeitsmarkt hinsichtlich eines ungedeckten Fachkräftebedarfs keine signifikanten Abweichungen von den bundesweiten Trends auf, es sind jedoch einige Besonderheiten erkennbar. So deuten die Indikatoren darauf hin, dass es in Bremen derzeit insgesamt schwieriger ist, eine Stelle zu be-

setzen, denn die durchschnittliche Vakanzzeit¹⁾ liegt mit 99 Tagen um 12,1 % über dem Bundesdurchschnitt. Im Gegensatz zum bundesweiten Trend hat die Problematik jedoch an Schärfe verloren, denn die durchschnittliche Vakanzzeit hat in Bremen gegenüber 2008 um - 7,1 % abgenommen.

Den Problemen bei der Stellenbesetzung stehen in Bremen vergleichsweise mehr Arbeitslose je gemeldeter Stelle gegenüber. Während bundesweit auf eine offene Stelle rechnerisch 4,9 Arbeitslose²⁾ kommen, sind dies im Land Bremen 5,4. Überdurchschnittliche Vakanzzeiten trotz höherer Arbeitslosigkeit deuten eine verstärkte „Mismatch-Situation“ im Land Bremen an: Das Arbeitsangebot entspricht offenbar häufig nicht den Anforderungen der Arbeitskräftenachfrage (Stichwort berufliche Qualifikation).

Generell gilt, dass auf dem Bremer Arbeitsmarkt – wie auch bundesweit – Fachkräfte und höher qualifizierte Bewerber gesucht werden. Dabei deuten die Indikatoren an, dass es auch in Bremen insbesondere bei Ingenieuren (z. B. Elektroingenieure, Ingenieure für Maschinenbau und Fahrzeugtechnik) und Humanmedizinern Engpässe geben könnte. Möglichen auftretenden Fachkräfteengpässen in weiteren Branchen und Berufen sollte jedoch primär durch verstärkte Ausbildung und Weiterbildung von Beschäftigten und Arbeitslosen, aber auch durch die Reduzierung der Zahl von Schulabgängern ohne Abschluss, der Verringerung von Ausbildungs- und Studienabbrüchen sowie der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen entgegengewirkt werden. Ein wichtiges Element ist hierbei auch, die Möglichkeiten zur Anerkennung gleichwertiger ausländischer Abschlüsse von bereits in Bremen lebenden Menschen auszuschnöpfen bzw. die Anerkennung ihrer Abschlüsse durch ergänzende Qualifikationen zu erreichen. Dies entspräche dem zu erwartenden Fachkräftebedarf und würde zudem die Zahl der Menschen reduzieren, die unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt sind. Die verstärkte Zuwanderung von Fachkräften ist also nur eine Stellschraube, die zur Deckung von Fachkräfteengpässen genutzt werden kann. Aus arbeitsmarktlicher Perspektive wird eine Erweiterung der sogenannten Mangelberufe über die MINT- und IT-Berufe sowie die Humanmedizin hinaus derzeit nicht empfohlen. Sehr wohl sollte diese Positivliste bei veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Bereits die bestehende Gesetzeslage erlaubt es der Bundesagentur für Arbeit, für einzelne Berufsgruppen die Vorrangprüfung zu vereinfachen (§ 38 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz). Dies gilt derzeit für Ärzte, Elektroingenieure, Ingenieure für Maschinenbau- und Fahrzeugtechnik, Experten der Versorgungs- und Entsorgungstechnik, Stahl- und Metallbau sowie Softwareentwicklung und Programmierung.

5. Wie beurteilt der Senat aus sozialpolitischer Sicht die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, dass die Aufenthaltserlaubnis erlischt, wenn es innerhalb der ersten drei Jahre zum Bezug von Leistungen nach der Grundsicherung kommt?

Aus sozialpolitischer Sicht lehnt der Senat die im Gesetzentwurf vorgesehene Erlöschensregelung zur Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte ab. Die Regelung über das Erlöschen der für diesen Personenkreis bevorzugt erteilten Niederlassungserlaubnis sowie der damit verbundenen Aufenthaltserlaubnisse ihrer Familienangehörigen wird als falsches, kontraproduktives integrationspolitisches Signal angesichts der beabsichtigten Verbesserung der deutschen Willkommenskultur für ausländische Fachkräfte erachtet. Es wäre ein abschreckendes Signal unserer Gesellschaft an interessierte ausländische Fachkräfte, wenn eine einmal erteilte Erlaubnis nachträglich zurückgenommen werden könnte. Hiermit würde den Fachkräften, denen man Deutschland als attraktiven Lebens- und Arbeitsstandort präsentieren möchte, gezeigt, dass sie nur solange willkommen sind, wie sie die Leistungserwartungen erfüllen, zum Steueraufkommen beitragen oder Arbeitsplätze anbieten. Nach Einschätzung des Senats würde die Umsetzung der geplanten Erlöschensregelung zu einer Verringerung der Attraktivität Deutschlands im international geführten Wettbewerb um die besten ausländischen Fachkräfte und Hochqualifizierten führen, zumal davon ausgegangen werden kann, dass diese Fachkräfte nach einem Arbeitsplatzverlust schnell wieder einen adäquaten Arbeitsplatz finden.

¹⁾ Die Vakanzzeit ergibt sich aus der Differenz zwischen statistischem Zähltag und frühestmöglichem Besetzungstermin der Stelle. Wurde der Besetzungstermin nicht überschritten, beträgt die Vakanzzeit Null Tage. Die Stelle gilt dann als „nicht vakant“.

²⁾ Helferberufe, die in der Regel von Geringqualifizierten besetzt werden, werden hier nicht berücksichtigt.

6. Welche zusätzlichen Änderungen bzw. Verbesserungen gesetzlicher oder institutioneller Art sind denkbar, um bürokratische Hürden abzubauen und auf eine verbesserte „Willkommenskultur“ hinzuwirken?

Wie bereits vom Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 10. Februar 2012, Drs. 848/11, mit bremischer Unterstützung gefordert, wäre es empfehlenswert, Fachkräfte aus Drittstaaten auch ohne bestehenden Arbeitsvertrag die Einreise zu ermöglichen, um für einen begrenzten Zeitraum vor Ort eine adäquate Beschäftigung suchen zu können, sofern der Lebensunterhalt für diese Zeit gesichert ist. Zudem hat Bremen im Bundesrat die Auffassung unterstützt, die Blaue Karte solle nicht allein für Berufe gelten, die einen Hochschulabschluss erfordern. Berufe mit einzubeziehen, in denen durch mindestens fünfjährige Berufserfahrung eine einem höheren beruflichen Bildungsabschluss vergleichbare Qualifikation nachgewiesen werden kann, wird ebenfalls als sinnvoll erachtet, um dem erhöhten Fachkräftebedarf zu begegnen. Der Bundesrat hat eine entsprechende Aufforderung an die Bundesregierung formuliert.

Der Bundesrat hat eine Reihe weiterer Vorschläge in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von ausländischen Fachkräften erleichtern sollen. So befürwortet der Bundesrat u. a., Studierenden während ihres Studiums mehr Möglichkeiten zur Ausübung einer Beschäftigung einzuräumen, indem ihnen jährlich 120 statt 90 Tage bzw. 240 statt 180 halbe Tage dafür zur Verfügung stehen. Daneben setzt sich der Bundesrat für eine Absenkung der Erteilungsvoraussetzungen für die Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ein (§ 21 AufenthG). Die Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit soll nicht länger davon abhängig sein, dass ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis besteht. Auch sollen nach Auffassung des Bundesrates die Mindestinvestitionssumme von 250 000 € und die Schaffung von mindestens fünf Arbeitsplätzen nicht länger Voraussetzungen zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit durch Drittstaatsangehörige sein. Der Senat unterstützt diese Vorschläge.

Auch die Erleichterung von Einbürgerungen durch Zulassung von Mehrstaatigkeit kann nach Ansicht des Senats die „Willkommenskultur“ fördern. Erforderlich hierzu wäre allerdings eine Änderung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, für das die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt.