



SVR GmbH, Neue Promenade 6, 10178 Berlin

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Barbara Ostmeier
Die Vorsitzende
Postfach 7121
24171 Kiel

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR)

Vorsitzende des SVR:
Prof. Dr. Christine Langenfeld

Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel. 030 2 88 86 59-0
Fax 030 2 88 86 59-11

info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Berlin, 29. Mai 2015

Stellungnahme der Vorsitzenden des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Prof. Dr. Christine Langenfeld, zum Antrag der Fraktion der FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag (Drucksache 18/2693)

Vorbemerkung

Im vorliegenden Antrag der FDP-Fraktion finden sich zahlreiche und unterschiedliche Teilbereiche des Politikfeldes Migration und Integration tangierende Forderungen und Vorschläge: einige davon gehören in den Bereich allgemein gehaltener Absichtserklärungen (siehe etwa 2a, 3b, 4a), andere schlagen konkrete Änderungen an den bestehenden migrations- und integrationspolitischen Rahmenbedingungen vor (siehe etwa 1c-1g, 5 und 6). In der folgenden Stellungnahme stehen letztere im Mittelpunkt.

Zu 1)

Der SVR teilt die im Antrag herausgestellte besondere Bedeutung des § 18c AufenthG als humankapitalorientierte Ergänzung eines stark arbeitsvertragsausgerichteten Ansatzes der Arbeitsmigration und unterstützt daher die von der Bundesregierung im Rahmen des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung geplante Entfristung dieser Option. Aus den vorliegenden empirischen Informationen zur Nutzung des § 18c wird allerdings eine noch stark eingeschränkte praktische Relevanz dieser Option als Anwerbeinstrument deutlich.¹ Auch vor diesem Hintergrund unterstützt der SVR Initiativen mit dem Ziel, § 18c als arbeitsmigrationspolitische Option zu stärken. Dies betrifft die in 1c) geforderte ‚doppelte‘ Erweiterung in Form einer Ausdehnung der Suchphase auf 12 Monate sowie einer Öffnung für nicht-akademische Fachkräfte ebenso wie die in 1d) aufgeführte Streichung des Arbeitsverbots während der Suchphase (§ 18c Abs. 1 S. 2 AufenthG). Diese Einschränkung steht nicht nur in einem deutlichen Widerspruch zu den im Rahmen der Blue Card-Umsetzung erfolgten Liberalisierungen der Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen², sondern zwingt Fachkräfte aus Drittstaaten, für die Arbeitsplatzsuche in Deutschland ihre Ersparnisse aufzuzehren oder sich zu verschulden.

Einigen im Antrag unter 1) skizzierten Vorschlägen zur Reform der Zuwanderungsmöglichkeiten, die aus der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie („Blue Card“) entstanden sind, steht der SVR allerdings

¹ 2014 wurden Daten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zufolge auf dieser Rechtsgrundlage 1116 Visa erteilt, 2013 lediglich 475.

² Vgl. § 16 Abs. 4 S. 2 AufenthG. Als Argument für die Gewährung von Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit während der Suchphase wurde dabei auch angeführt, dass während einer solchen Nebentätigkeit auch Kontakte („Sozialkapital“) entstehen können, die den Übergang in einen den Qualifikationen entsprechenden Beruf erleichtern.



kritisch gegenüber. So teilt der SVR die Auffassung der Antragsteller ausdrücklich nicht, dass die als Zuzugsvoraussetzung definierten Mindestgehaltsvoraussetzungen zu hoch seien und daher „auf ein realistisches Maß gesenkt werden“ (1e) müssten (siehe dazu auch SVR 2014: 75). Dabei sind zwei verschiedene Aspekte zu unterscheiden: Zum einen ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber in der Festsetzung der Gehaltsgrenzen für den unionsrechtlich vorgegebenen ‚Richtlinienumsetzungsparagrafen‘ 19a AufenthG nicht vollkommen frei ist. In Form einer abstrakten Mindestvorgabe ist in der Richtlinie als Gehaltsuntergrenze das 1,5-fache (bzw. 1,2-fache für Mangelberufe) des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts definiert (Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Abs. 5 RL 2009/50/EG). Die Tatsache, dass die Bundesregierung die in der Richtlinie enthaltenen Spielräume zur Gehaltsfestsetzung bereits umfassend im Sinne einer möglichst niedrigen Einkommensgrenze genutzt hat, wird gerade daran deutlich, dass in anderen EU-Staaten (mit ähnlichem Durchschnittseinkommen) die Mindestgehaltsgrenzen deutlich höher liegen (siehe dazu COM (2014) 287 final). Vor diesem Hintergrund weist der SVR darauf hin, dass eine im Antrag geforderte „unter Berücksichtigung jeweiliger Tarifverträge“ erfolgende generelle Schwellenabsenkung ggf. mit europarechtlichen Bestimmungen kollidieren würde. Unabhängig davon ist zum anderen aber auch die Frage zu beantworten, ob die derzeit gültigen Gehaltsgrenzen eine effektive Barriere für die Anwerbung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten darstellen. In seinem Jahresgutachten 2014 hat der SVR dies verneint und sieht auch deshalb keinen Anlass für eine Änderung der bestehenden Gehaltsgrenzen bei der Blue Card. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass Drittstaatsangehörigen, die über einen anerkannten Hochschulabschluss verfügen, allerdings nicht das für eine Blue Card-Erteilung erforderliche Gehalt nachweisen können, ein Aufenthaltstitel zur Ausübung einer ihrer Qualifikation entsprechenden Beschäftigung erteilt werden kann (§ 2 Abs. 3 BeschV). Erforderlich ist allerdings die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (§ 39 AufenthG). Für Hochschulabsolventen ist damit der Arbeitsmarkt unabhängig von der Erreichung von Gehaltsgrenzen geöffnet. Die mit der Notwendigkeit der Zustimmung der Bundesagentur verbundene Vorrangprüfung stellt nach der Kenntnis des SVR heute regelmäßig keine ernsthafte Hürde mehr dar.

Ähnliche Bedenken hat der SVR gegenüber der in 1f) des Antrags formulierten Forderung, mit der Blue Card „eine Niederlassungserlaubnis“ zu erteilen und damit einen „unbefristete(n) Aufenthalt zu ermöglichen.“ Hier ist zu berücksichtigen, dass eine „*unmittelbare* Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels an die Inhaber einer Blauen Karte EU nicht europarechtskonform wäre“ (Thym 2012: 8, Hervorhebung im Original). Dies erschließt sich unmittelbar aus Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2009/50/EG, in der als „Standard-Gültigkeitsdauer der Blauen Karte EU“ eine Periode „zwischen ein und vier Jahren“ festgelegt ist. Dennoch ist die Frage der Aufenthaltssicherheit zweifellos ein wichtiges Kriterium der Migrationsentscheidung. Vor diesem Hintergrund war es richtig, dass die Bundesregierung sich im Rahmen der Richtlinienumsetzung für eine ‚aufenthaltsrechtliche Abkürzung‘ in den Daueraufenthalt für Blue Card-Inhaber entschieden hat. Abweichend von der in der Daueraufenthaltsrichtlinie festgelegten Periode von 5 Jahren (vgl. Art. 16 RL 2009/50/EG) erhalten Blue Card-Inhaber bereits nach 33 Monaten (bzw. nach 21 Monaten beim Nachweis deutscher Sprachkenntnisse der Stufe B1) eine Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG). Auch vor diesem Hintergrund hält der SVR eine (ohnein europarechtswidrige) sofortige Erteilung eines Daueraufenthaltstitels nicht für geboten.

Eher beiläufig wird in dem vorliegenden Antrag unter 1g) ein migrationsrechtlicher wie -politischer Paradigmenwechsel gefordert. Mit der eingeforderten Möglichkeit für Asylbewerber, „am Zuwanderungsverfahren und dem Punktesystem teilnehmen (zu) können“, schließt sich der Antrag zahlreichen von anderen Akteuren getragenen Initiativen an, die u.a. unter den Begriffen „Spurwechsel“ oder auch „Relais-Modell“ eine stärkere Verschränkung und Vermischung von Arbeitsmigration und Fluchtmigration einfordern. Der SVR steht solchen Plänen tendenziell ablehnend gegenüber und hat dies (in SVR 2014: 85-86) ausführlich begründet. Hauptproblem einer solchen Verschränkung wäre aus Sicht des SVR unweigerlich eine Utilitarisierung der Flüchtlingspolitik. Man stelle sich das Beispiel eines gambischen Flüchtlings vor, dessen Schutzgesuch abgelehnt worden ist. Handelt es sich um einen Ingenieur oder Krankenpfleger, würde er im Rahmen eines Spurwechsels bleiben dürfen bzw. an einem entsprechenden Auswahlverfahren für qualifizierte Fachkräfte teilnehmen (vgl. 1g) der Entschließung). Handelt es sich hingegen bspw. um eine alleinerziehende Mutter von drei minderjährigen Kindern ohne Ausbildung, wäre das erfolgreiche Durchlaufen des Zuwanderungsverfahrens von vornherein aussichtslos. Sie muss also gehen. So eine Unterscheidung ist aber weder ethisch vertretbar, noch



politisch umsetzbar. Nicht zu unterschätzen ist auch der Fehlanreiz im Sinne von Pull-Effekten, der mit entsprechenden Spurwechseln verbunden wäre. Wer dennoch für die Verbindung von Flüchtlingsmigration und Arbeitsmigration plädiert, sollte sich vergegenwärtigen, dass dies Weiterungen haben wird, denn eine Begrenzung des Spurwechsels auf Flüchtlinge mit entsprechendem „Humankapital“ wird sich in der Wirklichkeit kaum durchhalten lassen. Diese Weiterungen werden dazu führen, dass Deutschland auch im Bereich der Arbeitsmigration in erheblichem Umfang mit ungesteuerter Einwanderung konfrontiert sein wird, und mit Personen, deren Integration in den Arbeitsmarkt aus vielerlei Gründen häufig sehr schwierig ist. Anstelle also für den in den entsprechenden Diskussionen als Beispiel derzeit prominenten ‚ägyptischen Asylbewerber mit Facharztausbildung oder einer Qualifikation im IT-Bereich‘ einen Spurwechsel bzw. eine Abzweigung aus dem Asylverfahren in den Bereich der Arbeitsmigration vorzusehen, soll nach den Vorstellungen des SVR dieser ägyptische Arzt oder IT-Spezialist - u.a. durch den Ausbau der Möglichkeiten der Einreise zur Jobsuche - in der Zukunft gar nicht mehr als Asylbewerber in Deutschland erscheinen müssen, sondern von den (qualitativ weitaus hochwertigeren) Optionen aus dem Feld der Arbeitsmigration Gebrauch machen können.

Zu 2)

Die unter 2) gefassten und eher allgemein gehaltenen Forderungen im Bereich der Anerkennung von Bildungsabschlüssen teilt und unterstützt der SVR. Darüber hinaus hingewiesen sei auf den im Rahmen der Verabschiedung des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung geplanten § 17a AufenthG, der Drittstaatsangehörige mit entsprechenden Vorqualifikationen einen Aufenthaltstitel für 18 Monate ermöglicht, um durch das Absolvieren einer Bildungsmaßnahme und einer anschließenden Prüfung ihre im Ausland erworbenen beruflichen Abschlüsse in Deutschland anerkennen zu lassen. Zudem soll nach der Anerkennung die Möglichkeit bestehen, zum Zweck der Suche nach einem den beruflichen Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz für zwölf weitere Monate in Deutschland zu bleiben.

Zu 3)

Der SVR unterstützt grundsätzlich staatliche Bemühungen, das Erlernen der deutschen Sprache zu fördern und zu fordern. Möglichkeiten, Ausländer aus Drittstaaten zur Teilnahme an einem Deutschkurs zu verpflichten (wie in 3b) gefordert), sieht die aktuelle Rechtslage bereits vor (§ 44a Abs. 1 AufenthG).

Zu 4)

Den in 4) angesprochenen Ausbau der viel zitierten ‚Willkommenskultur‘ unterstützt der SVR nachdrücklich. Allerdings ist aus Sicht des SVR hinsichtlich der in 4c) aufgestellten Forderung, „Englisch [...] als ergänzende Verkehrs- und Arbeitssprache in den für Einwanderung relevanten Bereichen“ zu etablieren, zu berücksichtigen, dass die Festlegung des Deutschen als Amtssprache vor dem Hintergrund der Sicherung rechtsstaatlicher und effizienter Verwaltungs- und Gerichtsverfahren sowie des Demokratieprinzips zu sehen ist und nicht in Frage gestellt werden sollte. Dies schließt allerdings selbstverständlich nicht aus, dass beispielsweise Informationsmaterialien in mehreren Sprachen vorgehalten werden.

Zu 5)

Der SVR hat sich in mehreren Jahresgutachten umfassend zu Staatsangehörigkeitspolitik positioniert und mit dem Modell eines „Doppelpasses mit Generationenschnitt“ eine gegenüber dem in vielerlei Hinsicht mangelhaften ‚Asymmetriekompromiss‘ der Bundesregierung eine s.E. überzeugendere Alternative präsentiert (dazu ausführlich SVR 2014: 149-152). Der SVR unterstützt grundsätzlich die im Antrag aufgestellte Forderung der Zulassung von Mehrfachstaatsbürgerschaften. Entsprechend sollte aus Sicht des SVR auch im Rahmen der Einbürgerung vom Prinzip der grundsätzlichen Vermeidung von Mehrstaatigkeit Abstand genommen werden, ohne dabei allerdings den Fehler zu begehen, die rechtstechnischen sowie demokratietheoretischen Probleme von Mehrstaatigkeit³ auszublenden.

³ Zu nennen sind dabei aus rechtspraktischer Perspektive Folgen für das internationale Privat- und Zivilprozessrecht und dabei vor allem für das Erb- und Familienrecht. Zudem ist es demokratietheoretisch nicht unproblematisch, wenn durch eine im Rahmen einer unkonditionierten Gewährung der doppelten Staatsbürgerschaft unweigerlich auftretende Vermehrung von



Entsprechend sollte im Sinne des Reziprozitätsgedankens Mehrstaatigkeit auf Personen begrenzt bleiben, deren Herkunftsländer durch bilaterale Abkommen oder durch eine entsprechende Änderung ihrer Staatsangehörigkeitsgesetze die unendliche Weitergabe der Staatsangehörigkeit des Pionierwanderers über das *ius sanguinis* in der Generationenfolge z.B. in der dritten Generation einschränken und in der vierten Generation vollständig unterbinden. Einwanderungsländer wie Kanada, Schweden und Deutschland (§ 4 Abs. 4 StatG) verfahren in diesem Sinne gegenüber im Ausland lebenden Staatsangehörigen (siehe dazu ausführlich SVR 2015: 125-127).

Zu 6)

Mit dem Bereich der politischen Teilhabe ist aus Sicht des SVR eine zentrale Dimension von Integration angesprochen. Ein struktureller Ausschluss von großen Teilen der Wohnbevölkerung von den etablierten Prozessen demokratischer Willensbildung ist auch integrationspolitisch nicht akzeptabel. Grundsätzlich stehen Einwanderungsländern zwei verschiedene und sich dabei durchaus in einem Spannungsverhältnis befindliche Optionen zur Verfügung: a) ein Ausländerwahlrecht und b) die Förderung der Einbürgerung und damit der Erlangung der politischen Vollmitgliedschaft. Der SVR hat sich in verschiedenen Gutachten (2010: 190-192, 2014: 117-119, 2015: 121-122) aus mehreren Gründen wiederkehrend gegen die Einführung eines im Übrigen erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln unterliegenden Ausländerwahlrechts ausgesprochen und dafür Reformen und Liberalisierungen im Bereich der Einbürgerung⁴ als zu bevorzugendem Weg für eine Verbesserung der politischen Teilhabemöglichkeiten von (Noch-)Ausländern angemahnt.

Zitierte Literatur

- SVR 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer. Berlin.
- SVR 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer. Berlin.
- SVR 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015. Berlin.
- Thym, Daniel 2012: Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 23. April 2012 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (BT-Drs. 17/8682 v. 15.02.2012). Forschungszentrum Ausländer und Asylrecht, Universität Konstanz, Ausschussdrucksache 17(4)482 C. Berlin.

Staatsangehörigkeiten manche Personen in Staaten wählen, von deren Gesetzgebung sie kaum oder gar nicht betroffen sind. Zudem kann ein mehrfaches Wahlrecht eine erhebliche Symbolkraft entfalten und dazu führen, dass innenpolitische Konflikte aus den Herkunftsländern in die Einwanderungsländer importiert werden.

⁴ Verwiesen werden soll hier auf die Forderung der Einführung einer Turbo-Einbürgerung für besonders gute integrierte Ausländer, die bereits nach vier Jahren einen Einbürgerungsanspruch erhalten sollen.