

04.07.23**Antrag**
des Freistaates Bayern

Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Punkt 8a der 1035. Sitzung des Bundesrates am 7. Juli 2023

Der Bundesrat möge folgende EntschlieÙung fassen:

1. Der Bundesrat stellt fest, dass im Gesetz infolge der wesentlichen Änderungen im Rahmen der parlamentarischen Behandlung die im Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Fachkräftezuwanderung vorgezeichnete Grundlinie der Fokussierung auf Fachkräftezuwanderung aufgegeben wird. Das Gesetz senkt die Zuwanderungshürden für Nicht- oder Geringqualifizierte erheblich, indem es die Anforderungen im Hinblick auf Qualifikation, Sprache und Mindesthaltsgrenze absenkt bzw. teils fast vollständig aufgibt.
2. Der Bundesrat befürwortet auch weiterhin das mit dem Gesetz verfolgte Ziel einer Steigerung der Fachkräftezuwanderung. Zugleich stellt er fest, dass angesichts der erheblichen Risiken und Nachteile nunmehr die negativen Auswirkungen des Gesetzes die zu erwartenden positiven Effekte überwiegen.
3. Der Bundesrat hält die vorgesehene Neufassung des Gesetzeszwecks des AufenthG für verfehlt. Eine grundsätzliche Neuausrichtung geht weit über das Thema Weiterentwicklung der Fachkräftezuwanderung hinaus und ist schon deswegen im Rahmen eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräftezuwanderung verfehlt. Die Änderung berührt die Grundsätze des deutschen Aufenthaltsrechts, deren fester Bestandteil die Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung – in dieser Formulierung – seit über 20 Jahren ist. Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ist die zentrale Rechtsgrundlage, die Ein- und Ausreisen von Ausländern zu sämtlichen Zwecken umfasst und die wesentlichen Regelungen

über den Aufenthalt von Ausländern in Deutschland beinhaltet. Fachkräfteeinwanderung macht lediglich einen Teil des Regelungsgegenstandes des AufenthG aus. Deren Neuregelung zum alleinigen Anknüpfungspunkt für eine erhebliche Änderung des Gesetzeszwecks heranzuziehen, verkennt die aktuelle Situation, die auch geprägt ist von einer laufenden Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems und dem Ziel, irreguläre Migration zu verringern sowie die Rückführung vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer wirksamer zu vollziehen. Auch vor diesem Hintergrund wird die Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit, wie sie § 1 Absatz 1 Satz 2 AufenthG neben den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland vorsieht, durch die Änderung ignoriert.

4. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die vollständige Abschaffung des Ermessens in den §§ 18a und 18b AufenthG durch Ausgestaltung als Anspruchsregelung zu weit geht. Damit ist keine Berücksichtigung atypischer Einzelfällen möglich. Zum anderen entsteht durch die Ausgestaltung als strikter Anspruchstitel die Möglichkeit, in bestimmten Fällen ohne das erforderliche Visum für eine Beschäftigung einzureisen. Die bekannten Probleme bezüglich des Ablaufs von Visaverfahren sind durch organisatorische und personelle Maßnahmen vor allem bei den Auslandsvertretungen anzugehen und nicht durch eine Schwächung des Visumverfahrens.
5. Der Bundesrat stellt fest, dass mit der Absenkung der Mindestgehaltsschwelle, für die Erteilung einer Blauen Karte EU von 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung auf nunmehr 50 Prozent die zulässige Untergrenze der in der Richtlinie (EU) 2021/1883 vorgesehenen Gehaltsschwelle (1,0-facher Betrag des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem betreffenden Mitgliedstaat – in der Bundesrepublik 49 260 – Stand April 2022) deutlich unterschritten wird. Damit wird gegen europarechtliche Vorgaben verstoßen, der Weg für ein europäisches Lohndumping, das durch die europarechtlichen Vorgaben vermieden werden soll, bereitet und zudem werden – im Hinblick auf ältere Arbeitnehmer – auch Gefahren für die sozialen Sicherungssysteme geschaffen.
6. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass keine Veranlassung besteht, die bisherige Ausbildungsduldung in einen Aufenthaltstitel umzuwandeln. Weder die betroffenen Ausländer noch deren Unternehmer erlangen vor dem Hintergrund, dass die inhaltliche Ausgestaltung gleichbleibt, eine wesentliche Verbesserung

der Rechtsposition. Eine Mehrbelastung ergibt sich durch die Neuregelungen indes für die ohnehin bereits überlasteten Ausländerbehörden. Die jetzt vorgesehene Überführung der Ausbildungsduldung in eine Aufenthaltserlaubnis steht bereits nicht in einem Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, sondern betrifft vollziehbar ausreisepflichtige, abgelehnte Asylbewerber. Regelungsgegenstand ist somit auch insoweit gerade nicht die reguläre Erwerbs-, sondern einzig die irreguläre Asylmigration. So müssen diese etwa zukünftig den Aufenthaltstitel nach § 16g AufenthG im Falle des nachträglichen Eintritts eines Ausschlussgrundes nach § 16g Absatz 2 Nummer 4 AufenthG oder einer vorzeitigen Beendigung oder eines Abbruchs der Ausbildung widerrufen, während die Ausbildungsduldung nach der bisherigen Regelung des § 60c Absatz 4 AufenthG bereits kraft Gesetzes erlosch.

7. Der Bundesrat stellt fest, dass mit dem Spurwechsel für vor dem 29. März 2023 eingereiste Ausländer im Asylverfahren, die die Erteilungsvoraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 18a, 18b oder § 19c Absatz 2 AufenthG erfüllen, trotz der Ausgestaltung als Stichtagsregelung die grundsätzliche Trennung gesteuerter Zuwanderung und irregulärer Asylmigration in Frage gestellt, die Bedeutung des Asylverfahrens entwertet und einer missbräuchlichen Ausnutzung der Asylregelungen Vorschub geleistet. Das ist gerade vor dem Hintergrund der angespannten Migrationslage ein völlig falsches Signal. Hinzu kommt, dass die Regelung unklar formuliert ist. Entgegen der Begründung stellt der Wortlaut der Norm gerade nicht auf Ausländer ab, die sich in einem laufenden Asyl- oder Asylklageverfahren befinden, sondern auf Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben. Damit wird u.U. ein Spurwechsel auch bereits abgelehnten, vollziehbar ausreisepflichtigen Asylbewerbern, die einen Folgeantrag stellen, eröffnet. Zudem ist die Regelung als Teil eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung verfehlt. Es handelt es sich um eine Regelung, die gerade nicht auf die reguläre Erwerbsmigration bzw. den eigentlichen Gesetzeszweck der Fachkräfteeinwanderung abzielt, sondern im Bereich der irregulären Asylmigration Asylbewerber und vollziehbar ausreisepflichtige, abgelehnte Asylbewerber begünstigt.
8. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass ein zwingendes Absehen von jedweden Wohnraumvoraussetzungen für Angehörige der Kernfamilie von Fachkräften keinen relevanten Beitrag zur Steigerung der Fachkräfteeinwanderung leistet. Mangelnder Wohnraum in Ballungsräumen kann ein tatsächliches Hindernis für einen Zuzug in eine bestimmte Stadt oder Region sein; das Problem stellt sich

Fachkräften und deren Familienangehörigen bei einer Abschaffung der Titelerteilungsvoraussetzung jedoch unverändert. Ein zwingendes Absehen widerspricht ferner den geltenden Regelungen für eine ausreichende und menschenwürdige Unterbringung und kann eine Gefährdung für die Kinder der Familien darstellen, wenn diese keine Rückzugsmöglichkeiten mehr haben. Härten kann bereits jetzt nach geltendem Recht begegnet werden.

9. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Erweiterung des Personenkreises, denen regelmäßig ein Nachzug nach Deutschland gewährt werden kann, auf die Eltern der Fachkraft sowie die Schwiegereltern der Fachkraft viel zu weit geht. Eine gravierende Belastung der deutschen Sozialsysteme ist vorprogrammiert. Für einen Nachzug muss der Lebensunterhalt einschließlich ausreichendem Krankenversicherungsschutz nachgewiesen werden. Mit zunehmendem Alter der Eltern/Schwiegereltern sinkt die Integrationsfähigkeit und die Wahrscheinlichkeit einer ohnehin fraglichen eigenständigen Integration in den Arbeitsmarkt. Daneben steigt möglicherweise der Bedarf an Leistungen im Rahmen der Gesundheitsvorsorge und -pflege. Für den Fall, dass die Fachkraft ihrer finanziellen Verpflichtung gegenüber den Eltern/Schwiegereltern nicht mehr nachkommen kann – beispielsweise aufgrund Arbeitslosigkeit, Berufsunfähigkeit oder Wegzug aus Deutschland ohne die Eltern – droht eine Belastung der sozialen Sicherungssysteme. Eine Rückführung vielleicht betagter und pflegebedürftiger Personen in ihr Heimatland wird in der Praxis aus humanitären und/oder rechtlichen Gründen nur schwer möglich sein. Die Regelung ist thematisch als Teil eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung verfehlt. Es handelt es sich um eine Regelung, die gerade nicht auf die reguläre Erwerbsmigration bzw. den eigentlichen Gesetzeszweck der Fachkräfteeinwanderung abzielt, sondern im Bereich der irregulären Asylmigration Asylbewerber und vollziehbar ausreisepflichtige, abgelehnte Asylbewerber begünstigt.
10. Der Bundesrat stellt fest, dass die gegenüber den ursprünglichen Plänen wesentlichen Ausweitungen der Chancenkarte in Gestalt der Schaffung einer Folge-Chancenkarte, einer Verlängerungsoption um bis zu drei Jahre und einer weiteren Absenkung der Spracherfordernisse verfehlt ist. Durch die Einführung einer Folge-Chancenkarte wird Personen, bei denen bereits bei Einreise absehbar ist, dass sie die Erteilungsvoraussetzungen eines Fachkräftetitels nicht erfüllen, ein bis zu dreijähriger Aufenthalt in Deutschland ermöglicht. Die Erteilungsvoraussetzungen von Folgetiteln werden unterlaufen. Die Konzeption der

Chancenkarte wird grundlegend in Frage gestellt. Eine Folge-Chancenkarte geht weit über eine Potentialsäule hinaus und führt – zusammen mit den niedrigen Mindestanforderungen für die Chancenkarte und über die Möglichkeiten der Zuwanderung im Rahmen der Erfahrungssäule hinaus – zu einer umfassenden Öffnung des Arbeitsmarktes unabhängig von Qualifikationsanforderungen. Die Ausweitung der Höchsterteilungsdauer durch die Schaffung einer zweijährigen Verlängerungsoption auf insgesamt drei Jahre ist für einen Aufenthaltstitel im Rahmen der Potentialzuwanderung deutlich zu weitgehend. Abzulehnen ist ferner die Absenkung der geforderten Sprachkenntnisse auf das Niveau A 1 des Europäischen Referenzrahmens. Mit diesen Anforderungen wird eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt sowie die Gesellschaft wesentlich erschwert bzw. verunmöglicht.