

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Katrin Göring-Eckardt, Volker Beck (Köln), Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Kai Gehring, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes

A. Problem

Das geltende deutsche Einwanderungsrecht ist kompliziert, aufwändig und unattraktiv. Trotz aller rechtlichen Änderungen in den letzten Jahren ziehen nach wie vor zu wenige Fachkräfte aus Drittstaaten nach Deutschland. Zwar weist das Wanderungssaldo 2015 ein Plus von rund 1,2 Millionen Menschen aus. Doch die aktuell hohen Einwanderungszahlen können über den akuten Reformbedarf nicht hinwegtäuschen. Denn der Zuzug findet derzeit vor allem im Rahmen der EU-Freizügigkeit und über das Asylsystem statt. Tatsächlich zogen im Jahr 2015 nur rund 82.000 Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland. Das waren gerade einmal 4 Prozent aller Zuziehenden. Im Bereich der Blauen Karte für ausländische Fachkräfte ergeben die Zahlen seit Jahren ein ähnliches Bild: ca. 14.500 Fachkräfte erhielten eine entsprechende „Blaue Karte“ – aber nur 40 Prozent von ihnen waren hierfür tatsächlich nach Deutschland eingewandert. 60 Prozent von ihnen lebten bereits in Deutschland und wechselten lediglich den aufenthaltsrechtlichen Status.

Das deutsche Migrationsrecht ist nicht darauf eingestellt, die Folgen des demografischen Wandels abzumildern. Nach Einschätzung der Bundesagentur für Arbeit wird sich das Erwerbspersonenpotenzial bis 2030 um 3,6 Millionen Personen verringern. Diese Prognose beinhaltet bereits, dass netto jährlich 200.000 Menschen nach Deutschland kommen, um hier zu arbeiten und insgesamt immer mehr Frauen und ältere Menschen einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Diese demografiebedingte Entwicklung hat gravierende Folgen für unsere Wirtschaft und die Stabilität unserer Sozialsysteme. Deswegen muss Deutschland als Einwanderungsland endlich attraktiver werden. Denn auch die entschlossensten Anstrengungen in den Bereichen Bildung, Qualifizierung und Aktivierung zurzeit nicht genutzter einheimischer Fachkräftepotenziale von z. B. Frauen, Älteren und Arbeitslosen werden nicht ausreichen. Um den Fachkräftebedarf und damit den wirtschaftlichen Wohlstand nachhaltig zu sichern, wird Deutschland in Zukunft auf die kontinuierliche Einwanderung von Hochqualifizierten und Fachkräften aus dem Ausland, die in Deutschland leben und arbeiten wollen, angewiesen sein. Hierzu muss auch die Bildungsmigration zu einem echten migrationspolitischen Schwerpunkt ausgebaut werden. Die Möglichkeiten in Deutschland zu studieren

oder einen qualifizierten Berufsabschluss im Rahmen der Aus- und Weiterbildung zu erwerben, müssen verbessert werden.

Das geltende Staatsangehörigkeitsrecht errichtet hohe Hürden für die Einbürgerung sowie für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, wenn ein Kind ausländischer Eltern in Deutschland geboren wird. Dadurch wird die letzte Stufe der rechtlichen Integration von Einwanderinnen und Einwanderern unnötig erschwert. Insbesondere der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatsangehörigkeit verhindert viele Einbürgerungen, obwohl er völkerrechtlich überholt ist und auch nur noch selektiv angewendet wird.

Auch die Regelungen über den Familiennachzug entsprechen nicht den Anforderungen eines modernen Einwanderungslandes. Denn klare Mitzugs- und Nachzugsbestimmungen fördern die Integration der Einwandererinnen und Einwanderer. Die bisher auf Restriktion ausgelegten Regelungen werden deshalb grundlegend reformiert.

B. Lösung

Die bestehenden Regelungen der Arbeitskräfteeinwanderung werden durch ein Einwanderungsgesetz liberalisiert, systematisiert und vereinfacht. Der Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit wird erleichtert und auch für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Geduldete geöffnet. Das gegenwärtige, an den Nachweis eines Arbeitsangebots gebundene und daher nachfrageorientierte Arbeitsmigrationsrecht wird durch die Chance der Angebotsorientierung („Punktesystem“) ergänzt, also um die Möglichkeit für Fachkräfte zur Arbeitsplatzsuche vor Ort. Auch – aber nicht nur – für diese Gruppe wird der Familienmitzug ermöglicht und Hindernisse für den Familiennachzug werden abgebaut. Gleichzeitig regelt das Einwanderungsgesetz den Anspruch von Einwandernden auf Integrationsangebote. Die Neugestaltung des Rechts der Arbeitsmigration steht selbstverständlich nicht in Konkurrenz zum internationalen Flüchtlingsschutz.

C. Alternativen

Bereits im Jahr 2003 hatte die damalige Bundesregierung im Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes die Möglichkeit der Zuwanderung im Auswahlverfahren, also eines angebotsorientierten Instruments der Arbeitsmigration, vorgeschlagen (Bundestagsdrucksache 15/420, § 20 AufenthG-E). Dieser Vorschlag wurde von CDU, CSU und FDP im Bundesrat abgelehnt. Auch ein Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN von 2010 wurde im Bundestag nicht beschlossen (Bundestagsdrucksache 17/3862). Anfang 2015 hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Antrag für ein modernes Einwanderungsgesetz in den Bundestag eingebracht (Bundestagsdrucksache 18/3915), auf den der vorliegende Gesetzentwurf aufbaut. Die SPD hat im Jahr 2016 einen Gesetzentwurf vorgestellt, aber bislang nicht in den Bundestag eingebracht. Nach diesem Entwurf sollen mithilfe eines angebotsorientierten Instruments der Arbeitsmigration jährlich 25.000 Hochschulabsolventinnen und -absolventen bzw. Fachkräfte einwandern können. Diese starre Quote wird der Dynamik von Arbeitsmarkt und Migrationsgeschehen allerdings nicht gerecht. Zudem fügt sich der Entwurf nicht in die Systematik des weiterhin geltenden Rechts ein.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Bürokratiekosten für die Durchführung dieses Gesetzes können nicht beziffert werden. Es dürfte aber gesichert sein, dass die Einwanderung von Fachkräften in größerer Anzahl zu Wohlstandsgewinnen führen wird.

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Bezeichnung wird wie folgt gefasst:

„Gesetz zur Förderung der Einwanderung und der Integration von Ausländern
(Einwanderungsgesetz – EinwG)“.

2. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe zu § 10 wird gestrichen.

b) Nach der Überschrift zu Abschnitt 3 wird die Angabe „§ 15b Bildungsmigration“ eingefügt.

c) Die Angabe zu § 17 wird wie folgt gefasst:

„§ 17 Aus- und Weiterbildung“.

d) Die Angabe zu § 18a wird wie folgt gefasst:

„§ 18a Niederlassungserlaubnis für Absolventen deutscher Hochschulen“.

e) Die Angaben zu den §§ 18b und 18c werden gestrichen.

f) Die Angabe zu § 19 wird wie folgt gefasst:

„§ 19 Angebotsorientierte Einwanderung“.

3. § 1 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Das Gesetz dient der Förderung und der Steuerung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland.“

b) In Satz 2 wird das Wort „Zuwanderung“ durch das Wort „Einwanderung“ ersetzt.

4. In § 5 Absatz 3 Satz 4 werden nach der Angabe „26 Absatz 3“ die Wörter „oder wenn der Ausländer eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung besitzt,“ eingefügt.

5. In § 6 Absatz 3 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

„Hiervon abweichend ist die Voraussetzung des § 29 Absatz 1 Nummer 2 bei der Erteilung des nationalen Visums nicht zu prüfen, wenn die Familie ihren Lebensmittelpunkt gemeinsam mit dem Ausländer nach Deutschland verlegt (Familienmitzug).“

6. § 8 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Aufenthaltserlaubnis ist zu verlängern, wenn ihre Voraussetzungen weiter vorliegen.“
7. § 9 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Auf die für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis erforderlichen Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis wird die Zeit des früheren Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis, einer Niederlassungserlaubnis, einer Blauen Karte EU oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU angerechnet.“
8. § 10 wird aufgehoben.
9. Nach der Überschrift des Abschnitts 3 wird folgender § 15b eingefügt:

„§ 15b

Bildungsmigration

Die Zulassung von Ausländern zum Studium, zu Sprachkursen, zum Schulbesuch sowie zur Aus- und Weiterbildung orientiert sich an den Erfordernissen des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Bedeutung von Internationalisierung von Studium und Ausbildung. Bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck einer beruflichen Nachqualifikation im Rahmen der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse nach diesem Abschnitt soll insbesondere berücksichtigt werden, ob dies zur Verbesserung der Versorgung in Mangelberufen beitragen kann.“

10. § 16 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 4 wird aufgehoben.
 - b) Absatz 7 Satz 4 wird aufgehoben.
 - c) Absatz 11 wird wie folgt geändert:
 - aa) Das Wort „und“ sowie die Angabe „6 bis 8“ werden gestrichen.
 - bb) Folgender Satz wird angefügt:

„Liegen die Voraussetzungen von § 20 Absatz 6 Nummer 6 bis 8 vor, wird die Aufenthaltserlaubnis nicht in dem durch Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 festgelegtem Muster ausgestellt.“
11. § 16b wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Absatz 1 werden die folgenden Absätze 1a und 1b eingefügt:

„(1a) Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der nicht-betrieblichen Aus- und Weiterbildung zu erteilen, wenn die Aus- und Weiterbildung auf die Ausübung einer qualifizierten Berufstätigkeit im Sinne von § 18 Absatz 3 abzielt.

(1b) Einem Ausländer kann auch zum Zweck der Bewerbung für eine fachschulische Aus- und Weiterbildung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Der Aufenthalt darf in diesem Fall höchstens neun Monate betragen.“
 - b) Dem Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Bei einer Aus- oder Weiterbildung in Teilzeit kann die Beschäftigung nach Satz 1 bis zu 20 Stunden je Woche betragen.“
 - c) Absatz 3 Satz 3 wird aufgehoben.

12. § 17 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 17
Aus- und Weiterbildung“.

- b) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung zu erteilen, wenn die betriebliche Aus- und Weiterbildung auf die Ausübung einer qualifizierten Berufstätigkeit im Sinne von § 18 Absatz 3 abzielt. § 18 Absatz 2 ist entsprechend anwendbar. Für sonstige Aus- und Weiterbildungszwecke kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Der Aufenthaltswitzweck der Aus- und Weiterbildung umfasst auch vorbereitende Sprachkurse und andere vorbereitende Maßnahmen.“

- c) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Einem Ausländer kann auch zum Zweck der Bewerbung für eine betriebliche Aus- und Weiterbildung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Der Aufenthalt darf in diesem Fall höchstens neun Monate betragen.“

- d) Dem Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Bei einer Aus- oder Weiterbildung in Teilzeit kann die Beschäftigung nach Satz 1 bis zu 20 Stunden je Woche betragen.“

- e) Absatz 3 Satz 3 wird aufgehoben.

13. § 18 wird wie folgt geändert:

- a) Die Absätze 2 und 3 werden wie folgt gefasst:

„(2) Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, wenn

1. ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt,
2. eine Berufsausübungserlaubnis, soweit deren Besitz erforderlich ist, erteilt oder zugesagt wurde und
3. die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat.

Von Nummer 3 ist abzusehen, wenn dies durch Rechtsverordnung nach § 42 oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist.

(3) Zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung ist unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Bei der Anwendung des § 39 durch die Bundesagentur für Arbeit findet abweichend hiervon keine Vorrangprüfung statt. Eine qualifizierte Beschäftigung liegt vor, wenn für die Ausübung der Tätigkeit, die der Arbeitnehmer ausüben soll, erforderlich sind:

1. einem inländischen Hochschulabschluss vergleichbare Qualifikationen,
2. eine Berufsausbildung, die eine mindestens zweijährige Ausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf voraussetzt, oder
3. Qualifikationen auf dem Niveau 3 oder einem höheren Niveau im Sinne der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.04.2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (ABl. C 111 vom 6.5.2008, S. 1).“

- b) Die Absätze 4 und 5 werden aufgehoben.

- c) Absatz 6 wird Absatz 4.

14. § 18a wird aufgehoben.
15. § 18b wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift wird die Angabe „§ 18b“ durch die Angabe „§ 18a“ ersetzt.
 - b) In Nummer 1 wird die Angabe „§ 18a“ gestrichen.
16. § 18c wird aufgehoben.
17. § 19 wird wie folgt gefasst:

„§ 19

Angebotsorientierte Einwanderung

(1) Einem Ausländer, der eine Zusage zur angebotsorientierten Einwanderung erhalten hat, wird eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitssuche erteilt. Die Aufenthaltserlaubnis ist auf ein Jahr zu befristen und berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Für die erstmalige Erteilung der Aufenthaltserlaubnis findet § 5 Abs. 1 Nr. 1 keine Anwendung. Dies gilt auch für den Familienmitzug.

(2) Es wird eine Einwanderungskommission gebildet, die zur Aufgabe hat, eine Prognose über den zukünftigen Einwanderungsbedarf zu erstellen und die Ausgestaltung der angebotsorientierten Einwanderung zu begleiten. Die Kommission setzt sich aus vier Vertretern der Wissenschaft, vier Vertretern der Sozialpartner und einem Vertreter der freien Wohlfahrtspflege zusammen. Ein Vertreter der Bundesagentur für Arbeit und ein Vertreter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sind Mitglieder der Kommission ohne Stimmrecht. Vorsitzende ohne Stimmrecht ist die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration. Die Kommission gibt sich selbst eine Geschäftsordnung. Ihre Prognosen und weiteren Berichte sind auch dem Deutschen Bundestag zuzuleiten.

(3) Die Zusage zur angebotsorientierten Einwanderung erhält eine jährlich bestimmte Anzahl von Ausländern, die erfolgreich an einem Auswahlverfahren teilgenommen hat. Die Kommission empfiehlt jährlich eine Anzahl aufzunehmender Ausländer, die von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung festgesetzt wird. Im Falle unvorhergesehener Entwicklungen kann die Bundesregierung im Laufe des Jahres die Anzahl der aufzunehmenden Ausländer herauf- oder herabsetzen. Davon unterrichtet sie den Bundestag und die Kommission unverzüglich.

(4) Die Auswahl der aufzunehmenden Ausländer erfolgt nach Kriterien, deren Erfüllung die Ausländer nachzuweisen haben. Die Kriterien werden im Verhältnis zueinander gewichtet und mit Punkten bewertet. Wer eine festgelegte Mindestpunktzahl erreicht hat, hat sich für die Einreise nach Deutschland qualifiziert. Aus diesem Pool werden die Ausländer mit der höchsten Punktzahl ausgewählt, bis die festgesetzte Aufnahmezahl erreicht ist. Die Bewertung und Gewichtung der Kriterien werden auf Vorschlag der Kommission von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung festgesetzt. Als Kriterien werden insbesondere berücksichtigt:

1. Hochschulabschluss;
2. Abschluss einer qualifizierten Berufsausbildung;
3. Berufserfahrung;
4. Kenntnisse der deutschen Sprache;
5. Voraufenthalt in Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz und
6. Aussicht auf den Erwerb von Rentenanwartschaften oder eine bereits erworbene sonstige Alterssicherung.

Auf Vorschlag der Kommission kann die Bundesregierung weitere Auswahlkriterien durch Rechtsverordnung bestimmen und ihre Bewertung und Gewichtung festsetzen. Die Staatsangehörigkeit der aufzunehmenden

den Ausländer kommt als Kriterium nur dann in Betracht, wenn es zur Erfüllung der Vorgaben internationaler Organisationen, insbesondere der Weltgesundheitsorganisation, oder zur Wahrung des Rechts auf Entwicklung der Herkunftsstaaten erforderlich ist.

(5) Nach einem Jahr Aufenthalt ist dem Ausländer abweichend von § 9 eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn er

1. eine unbefristete Beschäftigung im Sinne von § 18 Absatz 3 Satz 3 aufgenommen hat und diese mindestens tariflich oder, wenn eine tarifliche Regelung keine Anwendung findet, mindestens ortsüblich vergütet wird oder
2. als Selbständiger eine Tätigkeit ausübt, für die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 21 erteilt werden könnte

und der Lebensunterhalt gesichert ist.

(6) Die Bundesregierung wird ermächtigt, die weiteren Einzelheiten des Verfahrens und der Besetzung der Kommission durch Rechtsverordnung zu regeln.

(7) Die Bundesregierung erstattet dem Bundestag jährlich Bericht über den Stand der angebotsorientierten Einwanderung.“

18. Dem § 19a Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„§ 18 Absatz 2 Nummer 1 und 2 sind anzuwenden.“

19. § 25a Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Den Eltern oder einem allein sorgeberechtigten Elternteil eines minderjährigen Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 besitzt, ist abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Minderjährigen Kindern eines Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 besitzt, ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn sie mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft leben. Die Aufenthaltserlaubnis nach diesem Absatz berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.“

20. In § 27 Absatz 2 wird nach den Wörtern „Absätze 1a und 3“ die Angabe „bis 5“ eingefügt.

21. § 28 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Aufenthaltserlaubnis ist dem ausländischen

1. Ehegatten eines Deutschen,
2. minderjährigen ledigen Kind eines Deutschen,
3. Elternteil eines minderjährigen ledigen Deutschen zur Ausübung der Personensorge

abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 zu erteilen, wenn der Deutsche seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hat. Sie soll abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 dem nicht personensorgeberechtigten Elternteil eines minderjährigen ledigen Deutschen erteilt werden, es sei denn, die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis dient nicht dem Wohl des Kindes. § 30 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 Satz 1 ist in den Fällen des Satzes 1 entsprechend anzuwenden.“

b) Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die einem Elternteil eines minderjährigen ledigen Deutschen erteilte Aufenthaltserlaubnis ist auch nach Eintritt der Volljährigkeit des Kindes abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 zu verlängern, solange sich das Kind in einer Ausbildung befindet, die zu einem anerkannten schulischen oder beruflichen Bildungsabschluss oder Hochschulabschluss führt, oder sich wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht in einer Ausbildung befinden kann.“

22. § 29 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „oder“ durch die Angabe „bis 3“ ersetzt.

- b) Absatz 3 wird aufgehoben.
23. § 30 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- a) Satz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) Nummer 2 wird aufgehoben.
- bb) Nummer 3 wird wie folgt gefasst:
- „3. der Ausländer eine Niederlassungserlaubnis, eine Blaue Karte EU, eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU oder eine Aufenthaltserlaubnis besitzt.“
- b) In Satz 2 wird die Angabe „und 2“ gestrichen.
- c) Satz 3 wird aufgehoben.
24. § 32 wird wie folgt geändert:
- a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:
- „Dies gilt auch, wenn lediglich der Ehegatte oder Lebenspartner des allein sorgeberechtigten Elternteils eine Aufenthaltserlaubnis, eine Blaue Karte EU, eine Niederlassungserlaubnis oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU besitzt und mit dem Elternteil in familiärer Lebensgemeinschaft lebt.“
- b) Absatz 2 wird aufgehoben.
- c) In Absatz 3 wird die Angabe „und 2“ gestrichen, wird das Wort „soll“ durch das Wort „ist“ ersetzt und werden die Wörter „erteilt werden“ durch die Wörter „zu erteilen“ ersetzt.
- d) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:
- „(4) Im Übrigen kann dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn der Ausländer nach Maßgabe der §§ 1626 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches allein sorgeberechtigt wäre. Dies gilt nicht, wenn der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis das Wohl des Kindes entgegensteht.“
25. In § 36 Absatz 2 werden die Wörter „, wenn es zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist“ gestrichen.
26. § 39 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 wird durch die folgenden Absätze 2 bis 6 ersetzt:
- „(2) Die Bundesagentur stimmt der Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Beschäftigung zu, wenn
1. für die Beschäftigung keine Arbeitsuchenden mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang zur Verfügung stehen (Vorrangprüfung) und
 2. die Antragstellenden nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmer beschäftigt werden (Prüfung der Arbeitsbedingungen).
- Für die Beschäftigung stehen Arbeitsuchende mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang auch dann zur Verfügung, wenn sie nur mit Förderung der Agentur für Arbeit vermittelt werden können. Für die Prüfung der Arbeitsbedingungen sind die einschlägigen Tarifverträge oder das durchschnittliche Lohnniveau für die entsprechende Beschäftigung in dem jeweiligen Agenturbezirk sowie die gesetzlichen Anforderungen an die Mindestarbeitsbedingungen maßgeblich. Die Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht jährlich einen Bericht, aus dem die hieraus folgenden Anforderungen an die Arbeitsbedingungen hervorgehen.
- (3) Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ist nicht erforderlich, wenn der Ausländer bereits einen Aufenthaltstitel besitzt und
1. zwei Jahre rechtmäßig eine versicherungspflichtige Beschäftigung im Bundesgebiet ausgeübt hat oder

2. sich seit drei Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhält; Unterbrechungen durch Auslandsaufenthalte unter sechs Monaten sind dabei unschädlich.
 - (4) Die Bundesagentur für Arbeit nimmt keine Vorrangprüfung vor, wenn
 1. sie für die betreffende Berufsgruppe oder den betreffenden Wirtschaftszweig einen generellen Arbeitskräftemangel festgestellt hat,
 2. die Beschäftigung nach Ablauf der Geltungsdauer einer für mindestens ein Jahr erteilten Zustimmung bei demselben Arbeitgeber fortgesetzt wird oder
 3. die Versagung der Zustimmung eine besondere Härte bedeuten würde.
 - (5) Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn
 1. die Bundesagentur für Arbeit der zuständigen Stelle nicht innerhalb von zwei Wochen nach Übermittlung der Zustimmungsanfrage mitteilt, welche Unterlagen oder Informationen für die Entscheidung über die Zustimmung fehlen,
 2. die Bundesagentur für Arbeit dem Arbeitgeber nicht innerhalb eines Monats nach Erteilung eines Vermittlungsauftrags Arbeitnehmer mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang und den für die Beschäftigung erforderlichen Qualifikationen vorgeschlagen hat, oder
 3. eine Beschäftigung eines Arbeitnehmers mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang innerhalb von drei Monaten nach Erteilung des Vermittlungsauftrags aus vom Arbeitgeber nicht zu vertretenden Gründen nicht zustande kommt.
 - (6) Die Bundesagentur für Arbeit soll bereits vor der Übermittlung der Zustimmungsanfrage der Ausübung der Beschäftigung gegenüber der zuständigen Stelle zustimmen oder prüfen, ob die arbeitsmarktbezogenen Voraussetzungen für eine spätere Zustimmung vorliegen, wenn der Arbeitgeber die hierzu erforderlichen Auskünfte erteilt hat und das Verfahren dadurch beschleunigt wird.“
 - b) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 7 und die Wörter „Absatz 2 gilt auch“ werden durch die Wörter „Absätze 2 bis 6 gelten auch“ ersetzt.
 - c) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 8.
27. § 51 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Nummer 5a wird das Komma am Ende durch einen Punkt ersetzt und wird der folgende Wortlaut gestrichen.
 - b) Die Absätze 2, 3 und 4 werden aufgehoben.
 - c) Absatz 5 wird Absatz 2.
 - d) Absatz 6 wird Absatz 3.
 - e) Absatz 7 wird Absatz 4.
 - f) Absatz 8a wird Absatz 5.
 - g) Absatz 9 wird Absatz 6.
 - h) Folgender Absatz 7 wird eingefügt:
 - „(7) Die Blaue Karte EU erlischt, wenn der Ausländer ausgereist und nicht innerhalb von zwölf Monaten wieder eingereist ist.“
 - i) Absatz 10 wird aufgehoben.

28. Dem § 104 wird folgender Absatz 15 angefügt:

„(15) Auf Ausländer, denen zum ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 8 dieses Gesetzes] eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a des Aufenthaltsgesetzes erteilt worden ist, ist diese Bestimmung weiterhin anzuwenden.“

29. § 104a Absatz 13 wird aufgehoben.

Artikel 2

Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

Das Staatsangehörigkeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Nummer 5 werden das Komma und die Angabe „§ 40b“ gestrichen.
- b) In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „zwölf“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.

2. § 4 Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Durch die Geburt im Inland erwirbt ein Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat.“

3. § 8 Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

„4. den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch bestreitet oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten hat.“

4. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ehegatten und Lebenspartner Deutscher werden unter den Voraussetzungen des § 8 eingebürgert, es sei denn, dass sie nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen; § 10 Absatz 4 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- aa) Nach dem Wort „Ehegatten“ werden die Wörter „oder Lebenspartners“ eingefügt.
- bb) Nach dem Wort „Ehe“ werden die Wörter „oder Lebenspartnerschaft“ eingefügt.

5. § 10 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aaa) Das Wort „acht“ wird durch das Wort „fünf“ ersetzt und nach dem Wort „rechtmäßig“ werden die Wörter „oder geduldet“ eingefügt.

bbb) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. ein unbefristetes Aufenthaltsrecht, eine Blaue Karte EU oder eine Aufenthaltserlaubnis besitzt.“

ccc) In Nummer 3 werden die Wörter „bestreiten kann“ durch das Wort „bestreitet“ ersetzt.

ddd) Nummer 4 wird aufgehoben.

- bb) Satz 2 wird wie folgt gefasst:
- „Wer in Besitz einer Niederlassungserlaubnis, einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU oder eines Daueraufenthaltsrechts nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU oder dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (BGBl. 2001 II S. 810) ist, wird auf Antrag eingebürgert, wenn er über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.“
- b) Die folgenden Absätze 2 und 3 werden eingefügt:
- „(2) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 1 wird abgesehen, wenn der Ausländer nicht handlungsfähig nach Maßgabe des § 80 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes ist.
- (3) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 3 wird abgesehen, wenn der Ausländer sich in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung befindet oder eine solche abgeschlossen und das 23. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Die Inanspruchnahme von Grundsicherung im Alter nach dem Vierten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch steht der Einbürgerung nicht entgegen.“
- c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 6 und nach dem Wort „Ehegatte“ werden die Wörter „oder Lebenspartner“ eingefügt und wird das Wort „können“ durch das Wort „sollen“ und das Wort „acht“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.
- d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 5 und wie folgt gefasst:
- „(5) Ist ein Ausländer staatenlos oder in Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1, 2, 3 oder 4a oder einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes, wird die Aufenthaltsdauer nach Absatz 1 auf drei Jahre verkürzt.“
- e) Dem Absatz 4 werden die folgenden Sätze angefügt:
- „Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 6 wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder altersbedingt nicht erfüllen kann. Dies wird vermutet, wenn der Ausländer alters- oder krankheitsbedingt aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist.“
- f) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 7 und wie folgt gefasst:
- „(7) Die Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 7 sind insbesondere erfüllt, wenn der Ausländer im Inland eine Schule oder Hochschule besucht hat, sich in einer beruflichen Ausbildung befunden hat, einen Integrationskurs abgeschlossen hat oder einen Einbürgerungstest bestanden hat. Zur Vorbereitung auf den Einbürgerungstest werden Einbürgerungskurse angeboten; die Teilnahme daran ist nicht verpflichtend.“
- g) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 8.
- h) Der bisherige Absatz 7 wird Absatz 9 und die Angabe „5“ wird durch die Angabe „7“ ersetzt.
6. § 12 wird aufgehoben.
7. § 12a wird § 12.
8. § 12b wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 Satz 2 wird aufgehoben.
- b) In Absatz 2 wird das Wort „kann“ durch das Wort „soll“ ersetzt und werden die Wörter „bis zu fünf Jahren“ gestrichen.
9. In § 16 werden die Wörter „§ 10 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend“ durch die Wörter „dies gilt nicht, wenn der Ausländer nicht handlungsfähig nach Maßgabe des § 80 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes ist oder er das Bekenntnis wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder altersbedingt nicht abgeben kann“ ersetzt.

10. § 17 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Die Nummern 2, 4 und 6 werden aufgehoben.
 - bb) In Nummer 5 wird das Komma am Ende durch das Wort „oder“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 werden die Wörter „nach Absatz 1 Nr. 7“ und die Wörter „, sofern diese das fünfte Lebensjahr vollendet haben“ gestrichen.
 - c) Absatz 3 wird aufgehoben.
11. § 25 wird aufgehoben.
12. § 27 wird aufgehoben.
13. § 29 wird aufgehoben.
14. § 33 wird aufgehoben.
15. § 34 wird aufgehoben.
16. § 35 wird wie folgt geändert:
- a) Dem Absatz 1 werden vor dem Punkt am Ende die Wörter „und der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird“ angefügt.
 - b) Absatz 2 wird aufgehoben.
 - c) In Absatz 4 wird das Wort „Vergangenheit“ durch das Wort „Zukunft“ ersetzt.
17. § 38 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 2 werden vor den Wörtern „auf 51 Euro“ die Wörter „sowie für Personen, die sich seit mindestens 15 Jahren in Deutschland aufgehalten und das 54. Lebensjahr vollendet haben,“ eingefügt.
 - bb) In Satz 3 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und werden vor den Wörtern „ist gebührenfrei“ die Wörter „und die Einbürgerung von Personen, die sich in der schulischen oder beruflichen Ausbildung befinden oder Studierende an einer Hochschule oder einer vergleichbaren Bildungseinrichtung sind,“ eingefügt.
 - cc) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens der deutschen Staatsangehörigkeit ist gebührenfrei.“
 - dd) In Satz 5 werden die Wörter „nach Satz 1“ gestrichen.
 - b) In Absatz 3 Satz 2 werden die Wörter „51 Euro, für die Beibehaltungsgenehmigung 255 Euro“ gestrichen.
18. § 40b wird wie folgt gefasst:

„§ 40b

(1) Ist der Aufenthalt des Elternteils eines Kindes ausländischer Eltern lediglich gestattet oder wird seine Rechtmäßigkeit fingiert (§ 81 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 Satz 1 und 3 des Aufenthaltsgesetzes), gilt § 4 Absatz 3 mit der Maßgabe, dass das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit in dem Zeitpunkt erwirbt, in dem sich die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts des Elternteils aus anderen Gründen ergibt, wenn der Elternteil nicht zwischenzeitlich seinen gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Bundesgebiets hatte.

(2) Ist die Abschiebung eines Elternteils eines im Inland geborenen Kindes ausländischer Eltern ausgesetzt oder gilt sie als ausgesetzt (§ 81 Absatz 3 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes), erwirbt das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit in dem Zeitpunkt, in dem sich die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts des Elternteils aus anderen Gründen ergibt, wenn der Elternteil nicht zwischenzeitlich seinen gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Bundesgebiets hatte. § 4 Absatz 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(3) Auf Kinder von Personen im Sinne von Artikel 2 des Fakultativ-Protokolls über den Erwerb der Staatsangehörigkeit zum Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen findet § 4 Absatz 3 keine Anwendung.“

Artikel 3

Änderung des Asylgesetzes

§ 73 Absatz 2c des Asylgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird aufgehoben.

Artikel 4

Änderung des Personalausweisgesetzes

Das Personalausweisgesetz vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 6 Absatz 6 wird aufgehoben.
2. § 23 Absatz 3 Nummer 16 wird aufgehoben.

Artikel 5

Änderung des Passgesetzes

Das Passgesetz vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 Absatz 5 wird aufgehoben.
2. In § 21 Absatz 2 Nummer 15 wird das Komma am Ende durch einen Punkt ersetzt und Nummer 16 wird aufgehoben.

Artikel 6

Änderung des Bundesmeldegesetzes

Das Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) wird wie folgt geändert:

1. § 3 Absatz 2 Nummer 5 wird aufgehoben.
2. § 13 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.

b) Absatz 2 Satz 4 Nummer 2 Buchstabe e wird wie folgt gefasst:

„e) zur Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 30 des Staatsangehörigkeitsgesetzes.“

3. In § 24 Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „5,“ gestrichen.
4. In § 33 Absatz 2 Satz 2 wird die Angabe „5,“ gestrichen.
5. In § 34 Absatz 1 Satz 1 Nummer 11 werden die Wörter „einschließlich der nach § 3 Absatz 2 Nummer 5 gespeicherten Daten“ gestrichen.

Artikel 7

Verordnungsermächtigung

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz kann durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Verweisungen in anderen Gesetzen auf das Aufenthaltsgesetz durch Verweisung auf die entsprechende Vorschrift des Einwanderungsgesetzes ersetzen.

Artikel 8

Inkrafttreten

Artikel 1 § 19 Absatz 2 und 6 sowie Artikel 7 § 1 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft. Im Übrigen tritt dieses Gesetz ein Jahr nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 28. März 2017

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Der Gesetzentwurf erleichtert die Einwanderung zur Erwerbstätigkeit in alle Sektoren des Arbeitsmarktes. Mittel- und langfristig wird der Arbeitskräftebedarf in Deutschland nicht ohne einen erheblichen Anteil von Drittstaatsangehörigen gedeckt werden können. Deshalb ist es notwendig, dass sich Deutschland einer kontinuierlichen, aber gesteuerten Einwanderung öffnet. Außerdem muss auch das Potenzial von bereits hier lebenden Drittstaatsangehörigen besser für den deutschen Arbeitsmarkt genutzt werden. Für Asylsuchende und Geduldete müssen unnötige Hürden für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beseitigt werden. Der Entwurf ermöglicht deshalb für diese Gruppe – wie bereits jetzt für andere Gruppen rechtmäßig aufhältiger Drittstaatsangehöriger die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen (Spurwechsel). So kann Asylsuchenden und Geduldeten fortan eine Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken erteilt werden, wenn die Voraussetzungen der §§ 18 ff. AufenthG erfüllt sind. Um die Vorrangprüfung bei der Beschäftigung von Asylsuchenden und Geduldeten abzuschaffen und die Beschränkungen bei der Leiharbeit zu beseitigen sind von dem Verordnungsgeber entsprechende Änderungen der ohnehin anzupassenden Beschäftigungsverordnung vorzunehmen (vgl. BT-Drs 18/7653).

Das Einwanderungsgesetz führt zu einer deutlichen Vereinfachung der Aufenthaltstitel, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt werden können. Neben den auf EU-Richtlinien beruhenden Vorschriften über die Blaue Karte EU (§ 19a) und Forscher (§ 20) sowie den unveränderten Vorschriften für Selbständige (§ 21) gibt es in Zukunft folgende Wege in den deutschen Arbeitsmarkt:

Das Einwanderungsgesetz baut die Bildungsmigration zu einem echten migrationspolitischen Schwerpunkt aus. Die Möglichkeiten in Deutschland zu studieren (§ 16) oder einen qualifizierten Berufsabschluss im Rahmen der Aus- und Weiterbildung zu machen (§ 17), werden durch Rechtsansprüche rechtssicher ausgestaltet.

Auch die Vorschriften über die nachfrageorientierte Einwanderung werden reformiert, liberalisiert und entbürokratisiert. Für den Bereich der qualifizierten Erwerbstätigkeit entfällt die Vorrangprüfung. Im Bereich der geringqualifizierten Beschäftigung wird sie auf ihren Kern reduziert und zur Entbürokratisierung klare gesetzliche Regelungen als Leitplanken für die verbleibenden Prüfkompetenzen der Bundesagentur für Arbeit geschaffen.

Ein zentrales neues Element ist die grundlegend verbesserte Möglichkeit zur angebotsorientierten Einwanderung. Auf Basis eines Punktesystems wird eine jährlich jeweils festgelegte Anzahl an Visa erteilt, die zur Arbeitssuche in Deutschland berechtigen. Der Umfang und die Bedingungen für eine solche potenzialorientierte Einwanderung werden von einer unabhängigen Kommission vorgeschlagen und jährlich durch die Bundesregierung festgesetzt. Wird eine unbefristete Beschäftigung aufgenommen, die typischerweise eine qualifizierte Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss voraussetzt und mindestens tariflich bzw. ortsüblich vergütet wird und den Lebensunterhalt sichert, so wird bereits nach einem Jahr eine Niederlassungserlaubnis erteilt. Gleiches gilt für eine gleichwertige selbständige Erwerbstätigkeit, die eine dauerhafte Sicherung des Lebensunterhalts erwarten lässt.

Zur Verbesserung der Attraktivität Deutschlands ist neben einer Erleichterung des Zugangs zur Erwerbstätigkeit eine Vereinfachung und Beschleunigung der rechtlichen Integration der Einwanderinnen und Einwanderer und Einwanderer erforderlich. Für alle Aufenthaltstitel wird der Familienmitzug ermöglicht, so dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter einfacheren Bedingungen (siehe Änderungen insbesondere in Kapitel 2 Abschnitt 6 des bisherigen Aufenthaltsgesetzes) sofort mit ihren Familienangehörigen nach Deutschland kommen können und nicht erst nachträglich den Familiennachzug beantragen müssen. Außerdem werden die Verfestigung des Aufenthalts und die Erlangung eines Daueraufenthaltsrechts erleichtert. Das Verlassen Deutschlands für einen längeren Zeitraum führt nicht mehr automatisch zum Erlöschen des Aufenthaltstitels.

Schließlich ist auch der einfache Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit ein notwendiges Element zur Steigerung der Attraktivität der Einwanderung. Deshalb wird die Einbürgerung durch eine generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit und die Verkürzung der Aufenthaltsfrist erleichtert. Außerdem wird der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder zum Regelfall, der nur einen rechtmäßigen Aufenthalt der Eltern voraussetzt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

1. Eine liberale Reform der nachfrageorientierten Einwanderung

Das Recht der Arbeitsmigration, das derzeit fast ausschließlich nachfrageorientiert ist, ist ein Flickenteppich aus verschiedenen Gesetzen, Verordnungen und weiteren Vorgaben. Sie können sowohl von Einwanderungswilligen als auch von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (insbesondere kleinen und mittleren Betrieben) nur schwer nachvollzogen werden. Selbst die Verwaltung tut sich an vielen Stellen damit schwer zu beraten und die bestehenden Regelungen umzusetzen. Um das zu ändern, sollten perspektivisch alle verstreuten Regelungen systematisiert und zusammengefasst werden. Das vorliegende Einwanderungsgesetz unternimmt hierzu wesentliche nachhaltige Schritte.

Im Bereich der nachfrageorientierten Zuwanderung wird die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte durch den Entwurf gesetzlich neu gefasst. Hier entfällt die Vorrangprüfung. Zugleich wird die Vorrangprüfung in allen anderen Bereichen entbürokratisiert und es werden klare gesetzliche Regelungen als Leitplanken für die verbleibenden Prüfkompetenzen der Bundesagentur für Arbeit geschaffen. Die Verfahren sind zu beschleunigen und in einer vorgegebenen Frist zu bearbeiten, damit Unternehmen und Bewerberinnen und Bewerber früher Planungssicherheit bekommen. Wenn im Bereich qualifizierter Beschäftigung ein konkreter Arbeitsplatz vorhanden ist, kann auf die individuelle Vorrangprüfung verzichtet werden. Bereits in Deutschland lebende Studierende, Auszubildende, Asylsuchende und Geduldete sollen anders als bisher ihren aufenthaltsrechtlichen Status wechseln können („Spurwechsel“), wenn sie die Voraussetzungen für einen anderen Aufenthaltstitel erfüllen.

2. Ermöglichung einer angebots- bzw. potenzialorientierten Einwanderung

Um den Herausforderungen der demografischen Entwicklung in unserem Land gerecht zu werden, muss das bestehende nachfrageorientierte Arbeitsmigrationsrecht durch eine grundlegend verbesserte Möglichkeit zur angebots- bzw. potenzialorientierten Einwanderung ergänzt werden. Dies wird in einem breiten Konsens von führenden Wirtschaftsforschungsinstituten, den Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften befürwortet. Die bisherige – in § 18c Aufenthaltsgesetz versteckte – Öffnungsklausel zur Arbeitsplatzsuche ist mit so vielen Hürden verbunden, dass sie de facto ins Leere läuft: 2015 kamen weniger als 1.500 Personen mit einem solchen Visum nach Deutschland.

Zur Steuerung dieser potenzialorientierten Einwanderung wird ein Punktesystem eingeführt. Eine unabhängige Kommission soll die dafür nötigen Vorgaben entwickeln und festlegen. Die Einwanderungskommission setzt sich aus folgenden für Fragen der Einwanderung relevante Gruppen zusammen: Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, der freien Wohlfahrtspflege, der Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie einem Vertreter oder einer Vertreterin der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Die Kommission soll folgende Aufgaben erfüllen:

- Sie soll die grundlegenden Entwicklungen des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland bzw. in der Europäischen Union analysieren.
- Sie soll transparente, nachvollziehbare und diskriminierungsfreie Kriterien für das der potenzialorientierten Einwanderung zugrundeliegende Punktesystem festlegen und diese fortlaufend weiter entwickeln.
- Sie soll jährliche Quoten für die angebotsorientierte Einwanderung vorschlagen.
- Sie soll die entwicklungspolitische Nachhaltigkeit deutscher Migrationspolitik berücksichtigen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben soll die Kommission die Möglichkeit haben, externe Gutachten in Auftrag zu geben.

Geeignete Kriterien für die Auswahl können etwa Hochschulabschlüsse und qualifizierte Berufsausbildung (möglichst in Mangelberufen), Berufserfahrung und deutsche Sprachkenntnisse sein. Die Staatsangehörigkeit der aufzunehmenden Ausländer kommt als Kriterium nur dann in Betracht, wenn es zur Erfüllung der Vorgaben internationaler Organisationen, insbesondere der Weltgesundheitsorganisation, zur Wahrung des Rechts auf Entwicklung der Herkunftsstaaten erforderlich ist. Wichtig ist auch, dass ausländische Abschlüsse effektiver und schneller anerkannt werden, als das bislang der Fall ist. Für die Erfüllung der Kriterien wird jeweils eine bestimmte Punktzahl vergeben. Wer eine festgelegte Mindestpunktzahl erreicht hat, hat sich für die Einreise nach Deutschland qualifiziert.

Aus diesem Pool der Bewerberinnen und Bewerber werden diejenigen mit der höchsten Punktzahl aufgenommen, bis die festgelegte Aufnahmezahl erreicht wird. Sie erhalten dann eine Aufenthaltserlaubnis, die „Talentkarte“. Diese „Talentkarte“ soll es Einwanderinnen und Einwanderern mit erkennbar erfolgversprechendem beruflichen Potential ermöglichen, sich innerhalb eines Jahres in Deutschland einen Arbeitsplatz zu suchen.

3. Attraktive Rahmenbedingungen für Einwanderinnen und Einwanderer

Um erfolgreich Fachkräfte zu gewinnen, muss Deutschland attraktivere Rahmenbedingungen als bisher anbieten. Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten legen bei der Wahl des Ortes, an dem sie sich niederlassen wollen, auf Folgendes Wert:

- auf gute Sprachförderungsangebote – für sich und ihre Familien;
- auf schnelle und unbürokratische Möglichkeiten für den Familiennachzug bzw. -mitzug;
- auf ein durchlässiges Bildungssystem, das ihren Kindern (mit einer nicht-deutschen Familiensprache) faire Chancen und gute Bildungsangebote bietet, mit individueller Betreuung und ganztägigem Angebot;
- auf die Perspektive einer zügigen Aufenthaltsverfestigung und Einbürgerung;
- auf einen effektiven Schutz vor Diskriminierung.

Ob und wann Einwandernde ihre Familien mit nach Deutschland bringen wollen, sollte ihnen selbst überlassen sein. Deshalb muss über die bestehende Möglichkeit des Familiennachzugs hinaus für diese Gruppe der Mitzug der Familien schon bei der Einreise des Inhabers des Aufenthaltstitels zur Erwerbstätigkeit erleichtert werden. Die Begünstigten und ihre Familienangehörigen sollen zudem Zugang zu den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktförderung (Sprachkurse, berufliche Qualifizierungsmaßnahmen etc.) haben.

Ein Einwanderungsgesetz muss deshalb menschenrechtlich ausgestaltet sein und den Einwandernden Anspruch auf Integrationsangebote einräumen, um Wirkung zu zeigen. Ansonsten werden qualifizierte Migranten weiterhin zu oft einen Bogen um Deutschland machen.

4. Internationale Mobilität gerecht fördern – Rückkehrrechte nach Deutschland erhalten

Wanderungsprozesse sind nicht statisch, sondern sie verändern sich – erst recht in einer zunehmend globalisierten Welt. Sie verlaufen häufiger als früher temporär und zirkulär. Diese zunehmende internationale Mobilität bietet für alle Beteiligten – die Herkunftsstaaten, die Aufnahmestaaten und die Migrantinnen und Migranten selbst – erhebliche Chancen. Sie gilt es also nicht zu bekämpfen, sondern zu fördern. Ungeachtet dessen ist ein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung von Fluchtursachen dringend erforderlich. Die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsstaaten muss gefördert und eine faire Teilhabe am Welthandel ermöglicht werden (vgl. Bundestagsdrucksache 18/7046). Das wird im Ergebnis zu einer qualitativ anderen Form von Migration führen.

Um internationale Mobilität attraktiver zu gestalten, sollten Aufenthaltstitel beim Wegzug aus Deutschland nicht mehr wie bislang erlöschen. Insbesondere Inhaberinnen und Inhaber unbefristeter Aufenthaltstitel können sich dann auch für längere Zeit im Ausland aufhalten. Die Gründe können vielfältig sein, etwa um dort zu arbeiten, sich fortzubilden, sich ehrenamtlich zu engagieren oder einfach nur, um ihre Familie zu begleiten, ohne dass ihre Rückkehr nach Deutschland mit erneuten Hürden verbunden ist. Die Portabilität von sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen sollte ausgebaut werden.

5. Ausweitung des ius soli

Ein restriktives Staatsangehörigkeitsrecht passt nicht zu einem Einwanderungsland. Deshalb soll die deutsche Staatsangehörigkeit fortan auch durch Geburt im Inland erworben werden. Damit wird dem demokratischen Prinzip Rechnung getragen, das eine Kongruenz zwischen den Inhabern politischer Herrschaft und den dauerhaft einer Herrschaft Unterworfenen anstrebt. Die Verwirklichung des Geburtsrechts im Staatsangehörigkeitsrecht steht im Einklang mit der allgemein anerkannten Praxis in etlichen anderen Staaten, etwa den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada. Die Erfahrung aus diesen Staaten zeigt, dass die Anknüpfung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit an die Geburt im Inland dem gesellschaftlichen Zusammenhalt jedenfalls nicht abträglich ist. Wegen den Einzelheiten wird auf die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Verwirklichung des Geburtsrechts im Staatsangehörigkeitsrecht verwiesen (Bundestagsdrucksache 18/4612).

6. Einbürgerung

Eine erleichterte Einbürgerung fördert die Einwanderung. Die Attraktivität Deutschlands wird deutlich gesteigert, wenn potenzielle Einwandernde wissen, dass sie in einer überschaubaren Zeitspanne die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben können, ohne gezwungen zu werden, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben. Dies dient gleichzeitig der Herstellung einer größtmöglichen Kongruenz zwischen der in Deutschland lebenden Bevölkerung und dem wahlberechtigten Staatsvolk, von dem sich die demokratische Legitimität der Staatsgewalt ableitet.

Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit hat nie durchgehend existiert und wird an vielen Stellen mittlerweile durchbrochen. Das Staatsangehörigkeitsrecht steht bereits jetzt der Mehrstaatigkeit von Kindern binationaler Partnerschaften nicht entgegen. Auch Kinder deutscher Eltern, die auf dem Gebiet eines Staates geboren werden, der die Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland vermittelt, erwerben iure sanguinis die deutsche Staatsangehörigkeit der Eltern und iure soli die ausländische Staatsangehörigkeit – ohne jemals zwischen diesen Staatsangehörigkeiten wählen zu müssen.

Mittlerweile erfolgt mehr als die Hälfte aller Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit, sei es, weil die einbürgerungswilligen Personen bislang Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz waren, sei es, weil der Verzicht auf ihre bisherige Staatsangehörige unmöglich oder unzumutbar ist, sei es, weil der Verzicht auf die andere Staatsangehörigkeit nicht verlangt wird.

Die Zulassung von Mehrstaatigkeit ist spätestens seit der Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit von 1997 völkerrechtlich unbedenklich. Das Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatlern von 1963 mochte einen anderen Schluss nahelegen, ist aber für Deutschland seit 2002 nicht mehr verbindlich. Mehrstaatigkeit ist etwa in Frankreich und im Vereinigten Königreich seit jeher eine Selbstverständlichkeit. Etliche andere Staaten haben sie in den vergangenen Jahren zugelassen.

Es ist daher an der Zeit, den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit zugunsten eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts aufzugeben, das der Lebenswirklichkeit vieler Menschen in einer zunehmend globalisierten und mobilen Welt gerecht wird. Die generelle Zulassung der Mehrstaatigkeit ermöglicht die ersatzlose Abschaffung des staatsangehörigkeitsrechtlichen Optionszwangs für alle im Inland geborenen Kinder und nimmt ihnen daher eine im Einzelfall oft schwierige Entscheidung ab.

Des Weiteren wird auf die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Erleichterung der Einbürgerung und zur Ermöglichung der mehrfachen Staatsangehörigkeit verwiesen (Bundestagsdrucksache 18/11136).

III. Alternativen

Bereits im Jahr 2003 hatte die damalige Bundesregierung im Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes die Möglichkeit der Zuwanderung im Auswahlverfahren, also eines angebotsorientierten Instruments der Arbeitsmigration, vorgeschlagen (Bundestagsdrucksache 15/420, § 20 AufenthG-E). Dieser Vorschlag wurde von CDU, CSU und FDP im Bundesrat abgelehnt. Auch ein Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN von 2010 wurde im Bundestag nicht beschlossen (Bundestagsdrucksache 17/3862). Anfang 2015 hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE

GRÜNEN einen Antrag für ein modernes Einwanderungsgesetz in den Bundestag eingebracht (Bundestagsdrucksache 18/3915), auf den der vorliegende Gesetzentwurf aufbaut. Die SPD hat im Jahr 2016 einen Gesetzentwurf vorgestellt, aber bislang nicht in den Bundestag eingebracht. Nach diesem Entwurf sollen mithilfe eines angebotsorientierten Instruments der Arbeitsmigration jährlich 25.000 Hochschulabsolventinnen und -absolventen bzw. Fachkräfte einwandern können. Diese starre Quote wird der Dynamik von Arbeitsmarkt und Migrationsgeschehen allerdings nicht gerecht. Zudem fügt sich der Entwurf nicht in die Systematik des weiterhin geltenden Rechts ein.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Einwanderungsgesetz ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 Grundgesetz (GG) (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer). Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (Artikel 72 Absatz 2 GG), da die Regelungen den nationalen Arbeitsmarkt betreffen.

Für das Staatsangehörigkeitsrecht ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG.

V. Transparenzangaben

Dieser Gesetzentwurf basiert auf wissenschaftlicher Beratung durch Prof. Thomas Groß (Osnabrück). Im Bereich der angebotsorientierten Einwanderung und insbesondere der Ausgestaltung des § 39 AufenthG hat der Entwurf wesentliche Anregungen durch einen im Erscheinen befindlichen Beitrag („Vorschläge zur Neuregelung der Bildungs- und Arbeitsmigration im deutschen Einwanderungsrecht“; demnächst in einem Sammelband der Bertelsmann-Stiftung) von Dr. Esther Weizsäcker und Kathleen Neundorf erfahren.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Nummer 1 (Gesetzesbezeichnung)

Bereits in der Bezeichnung des Gesetzes soll der neue Zweck der Förderung der Einwanderung zum Ausdruck kommen. Der Begriff der Zuwanderung war halbherzig. Es geht darum, Deutschland mit angemessenen Regeln für die Notwendigkeiten eines Einwanderungslandes auszustatten. Erhalten bleibt der schon bisher genannte Zweck der Integration.

Zu Nummer 2 (Inhaltsübersicht)

Folgeänderungen zu Artikel 1 Nummern 8, 9, 11, 13 – 16.

Zu Nummer 3 (§ 1)

In der Zweckbestimmung wird die Förderung der Einwanderung an erster Stelle genannt. Andererseits wird mit dem beibehaltenen Begriff der Steuerung deutlich gemacht, dass keine unkontrollierte Einwanderung erfolgen soll, sondern dass hierfür weiterhin gesetzliche Beschränkungen gelten, die auch die Möglichkeit einer Beendigung des Aufenthaltes umfassen. Erhalten bleibt Zuzug als übergeordneter Begriff für den Regelungsgegenstand, weil er neben der Einwanderung auch den temporären Aufenthalt umfasst, der natürlich weiterhin möglich bleibt.

Zu Nummer 4 (§ 5)

Da auch Asylbewerbern und Geduldeten der Zugang zu einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach Abschnitt 4 ermöglicht wird, ist eine Ausnahme von § 5 Abs. 2 erforderlich, schon weil die Reise in ihr Herkunftsland ein völlig unsinniger bürokratischer Formalismus wäre. § 39 Nr. 4 und 5 AufenthV werden dadurch überflüssig; die Vorschrift müsste vom Verordnungsgeber angepasst werden.

Zu Nummer 5 (§ 6)

Familien die – etwa auf Grundlage der neuen Regelung über die potenzialorientierte Einwanderung – gemeinsam nach Deutschland zuwandern, werden zum Zeitpunkt der Einwanderung oft noch nicht über eine Wohnung in Deutschland verfügen. Deshalb soll diese Voraussetzung des Familiennachzuges bei der Visumerteilung noch nicht geprüft werden. Noch nicht vorhandene Deutschkenntnisse der Ehegatten werden dem Familiennach- und mitzug nach den materiellen Änderungen, die der Entwurf im Bereich des Familiennachzuges vornimmt, im Übrigen künftig generell nicht mehr entgegenstehen.

Zu Nummer 6 (§ 8)

Zur Erhöhung der Rechtssicherheit und zur Gewährleistung von Vertrauensschutz wird ein Anspruch auf Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis eingeführt, auch wenn ihre erste Erteilung im Ermessen der Behörde stand. Bei der Verlängerung ist nur zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis weiter vorliegen.

Zu Nummer 7 (§ 9)

Die Änderungen sind eine Folge der Änderung von Artikel 1 Nummer 27 (§ 51).

Zu Nummer 8 (§ 10)

Die Abschaffung der Sperrwirkung des Asylantrags dient der Erleichterung des Wechsels in den regulären Aufenthalt. Wenn Asylbewerberinnen und Asylbewerber die allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erfüllen, insbesondere für die Erwerbstätigkeit, so müssen sie ihren Aufenthaltsstatus wechseln können. Sie dürfen nicht länger vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden.

Zu Nummer 9 (§ 15b)

Die Vorschrift enthält einen Programmsatz, der bei der Auslegung von Abschnitt 3, insbesondere von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen, zu berücksichtigen ist.

Zu Nummer 10 (§ 16)**Zu Buchstabe a**

Absatz 4 wird aufgehoben, um einen Wechsel in eine Beschäftigung nicht zu behindern.

Zu Buchstabe b

Satz 4 wird gestrichen, um einen Wechsel in eine Beschäftigung nicht zu behindern. Zudem zielt die Änderung auf die Korrektur eines verfehlten Ansatzes der Integrationspolitik. Da gerade Aufenthaltszeiten zu Studienzwecken zur Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse und in den Arbeitsmarkt beitragen, ist kein Grund ersichtlich, warum diese Zeiten nicht auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 angerechnet werden sollten.

Zu Buchstabe c

Die Änderung verhindert, dass Personen, die vom Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/801 ausgenommen sind, wie u. a. langfristig Aufenthaltsberechtigte i. S. der Richtlinie 2003/109/EG oder Personen, die in einem Mitgliedstaat internationalen Schutz gemäß Richtlinie 2011/95/EU genießen, von der Möglichkeit eines Studiums in Deutschland ausgeschlossen werden. Entsprechend Erwägungsgrund Nr. 29 der Richtlinie (EU) 2016/801 wird hier die Möglichkeit geschaffen, diesem Personenkreis einen nationalen Aufenthaltstitel nach § 16 zu erteilen, der allerdings nicht zu der in Art. 27 der Richtlinie vorgesehenen Mobilität innerhalb der Europäischen Union berechtigt.

Zu Nummer 11 (§ 16b)**Zu Buchstabe a**

Mit der Änderung wird ein Anspruch zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Aus- und Weiterbildung geschaffen, um für die nicht-betriebliche Aus- und Weiterbildung, wie etwa für fachschulische Ausbildung zur Physiotherapie, die zu den Mangelberufen zählt, Rechtssicherheit zu schaffen und damit die Attraktivität der nicht-betrieblichen Aus- und Weiterbildung in Deutschland zu erhöhen. Voraussetzung für einen Anspruch ist, dass die

Aus- oder Weiterbildung zu einem Abschluss führt, der die Voraussetzungen für eine qualifizierte Beschäftigung nach § 18 Abs. 3 erfüllen würde.

Zu Buchstabe b

Die Änderung zielt darauf ab, die Möglichkeiten einer Teilerwerbstätigkeit zu erweitern, damit Betroffene während der Aus- und Weiterbildung verbesserte Möglichkeiten haben, die erforderliche Lebensunterhaltssicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1) nachweisen zu können.

Zu Buchstabe c

Die Änderung zielt auf die Korrektur eines verfehlten Ansatzes der Integrationspolitik. Da gerade Aufenthaltszeiten zur Aus- und Weiterbildung zur Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse und in den Arbeitsmarkt beitragen, ist kein Grund ersichtlich, warum diese Zeiten nicht auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 angerechnet werden sollten.

Zu Nummer 12 (§ 17)

Zu Buchstabe a

Die Überschrift wird geändert, um die Bedeutung der Weiterbildung hervorzuheben.

Zu Buchstabe b

Mit der Neufassung wird ein Anspruch zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Aus- und Weiterbildung geschaffen, um für Betriebe und Aus- und Weiterzubildende Rechtssicherheit zu schaffen und damit die Attraktivität der Aus- und Weiterbildung in Deutschland zu erhöhen. Voraussetzung für einen Anspruch ist, dass die Aus- oder Weiterbildung zu einem Abschluss führt, der die Voraussetzungen für eine qualifizierte Beschäftigung nach § 18 Abs. 3 erfüllen würde. Weiterhin müssen die allgemeinen Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 entsprechend vorliegen, insbesondere die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bzw. eine entsprechende Befreiung in der Beschäftigungsverordnung oder einer zwischenstaatlichen Vereinbarung. Für Aus- und Weiterbildungen, die nicht zu einer qualifizierten Beschäftigung führen können, bleibt eine Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Ermessen möglich. Neu eingeführt wird die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis entsprechend der Regelung für das Studium auch für vorbereitende Maßnahmen zu erteilen, womit Hindernisse zur Aufnahme einer Aus- und Weiterbildung beseitigt werden können.

Zu Buchstabe c

Die Änderung entspricht § 16 Abs. 7 und dient der Gleichstellung der verschiedenen Ausbildungswege.

Buchstabe d

Die Änderung zielt darauf ab, die Möglichkeiten einer Teilerwerbstätigkeit zu erweitern, damit Betroffene während der Aus- und Weiterbildung verbesserte Möglichkeiten haben, die erforderliche Lebensunterhaltssicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1) nachweisen zu können.

Buchstabe e

Die Änderung zielt auf die Korrektur eines verfehlten Ansatzes der Integrationspolitik. Da gerade Aufenthaltszeiten zur Aus- und Weiterbildung zur Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse und in den Arbeitsmarkt beitragen, ist kein Grund ersichtlich, warum diese Zeiten nicht auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 angerechnet werden sollten.

Zu Nummer 13 (§ 18)

Die Vorschrift ist zunächst systematisch überarbeitet worden, damit sich auch den Betroffenen ihr Inhalt leichter erschließt. Die allgemein geltenden Anforderungen finden sich nunmehr prägnant zusammengefasst im Absatz 2. Der Absatz 3 räumt sodann für den Bereich der qualifizierten Einwanderung einen Anspruch ein, der nicht von einer Vorrangprüfung abhängig ist, da in diesem Bereich generell Bedarf besteht (die weiteren Voraussetzungen etwa an die Lohnhöhe sind nach der Regelung in § 39 von der Bundesagentur für Arbeit weiterhin zu prüfen). Der Bereich der qualifizierten Tätigkeiten wird dabei klarer gesetzlich konturiert. Besondere Bedeutung wird hier die neue Nummer 3 haben. Soweit nicht aufgrund von Absatz 2 Nr. 2 oder nach im Bereich des Absatz 3 Nr. 2 eine vorherige förmliche Anerkennung von Qualifikationen rechtlich zwingend erforderlich ist, können berufliche

Kenntnisse aus dem Herkunftsland berücksichtigt werden. Damit können auch sogenannte „informelle“ Qualifikationen, die durch praktische Erfahrungen erworben wurden, in Deutschland berücksichtigt werden.

Zu Nummer 14 (§ 18a)

Die Regelung kann gestrichen werden, da Geduldete nunmehr über § 18 oder § 19 neu Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erlangen können.

Zu Nummer 15 (§ 18b)

Es handelt sich um eine Neunummerierung ohne inhaltliche Änderung.

Zu Nummer 16 (§ 18c)

Die Vorschrift wird durch die Neuregelung der potenzialorientierten Einwanderung zum Zweck der Arbeitsuche in § 19 ersetzt.

Zu Nummer 17 (§ 19)

Der bisherige § 19 hatte von Beginn an nur einen geringen Anwendungsbereich, der durch die Einfügung von § 19a (Blaue Karte EU) und § 20 (Forschung) weiter an Bedeutung verloren hat. Außerdem sind die Hürden durch das Erfordernis eines besonderen Falles, durch das Zustimmungserfordernis und durch das Ermessen der Ausländerbehörde hoch. Mit der gleichzeitigen Liberalisierung in § 18 besteht hierfür kein Bedürfnis mehr. Die Streichung der Vorschrift dient gleichzeitig der Vereinfachung.

Um den demografischen Herausforderungen gerecht zu werden, wird das bestehende nachfrageorientierte Arbeitsmigrationsrecht durch die Möglichkeit der angebots- bzw. potenzialorientierten Einwanderung ergänzt. Damit soll jedes Jahr eine festgelegte Anzahl an Hochqualifizierten und Fachkräften eine einjährige, Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erhalten. Zur Vereinfachung des Visumsverfahrens wird kein Nachweis der Lebensunterhaltssicherung verlangt; ein Anspruch auf Sozialleistungen besteht während der Arbeitsplatzsuche nicht.

Die Aufnahmequote wird anhand der aktuellen Fachkräftebedarfe festgelegt. Sie kann wenn nötig angepasst werden, um auf kurzfristige Entwicklungen flexibel reagieren zu können. Die Begünstigten werden anhand von transparenten Kriterien ausgewählt. Geeignete Kriterien können etwa Hochschul- und Berufsabschlüsse, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse und die Aussicht auf den Erwerb von Rentenanwartschaften bzw. eine bereits erworbene Alterssicherung sein. Auch ein vorheriger Aufenthalt in Deutschland oder die Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union können auf diese Weise berücksichtigt werden. Das Verfahren steht auch Ausländerinnen und Ausländern offen, die sich bereits im Inland befinden, z. B. Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen bzw. einer Berufsausbildung, die innerhalb eines Jahres keinen Arbeitsplatz gefunden haben, sowie Geduldeten.

Für die Erfüllung der Kriterien wird jeweils eine bestimmte Punktzahl vergeben. Wer eine festgelegte Mindestpunktzahl erreicht hat, hat sich für die Einreise nach Deutschland qualifiziert. Aus diesem Pool der Bewerberinnen und Bewerber werden diejenigen mit der höchsten Punktzahl aufgenommen, bis die Aufnahmezahl erreicht wird, die durch eine eigens eingerichtete, unabhängige Einwanderungskommission vorher festgelegt worden ist. Besonders für Hochqualifizierte wird Deutschland durch dieses kriteriengesteuerte Auswahlverfahren attraktiv, da ihre Qualifikationen in diesem System bevorzugt werden. Erstmals bekommen damit aber auch Fachkräfte ohne Hochschulabschluss die Möglichkeit, zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland zu kommen.

Die Aufgaben, die Größe und die allgemeinen Besetzungsregeln für diese Kommission werden durch das Gesetz festgelegt. Die Einzelheiten des Verfahrens und die Zusammensetzung der Kommission werden durch Verordnung geregelt. Dabei ist insbesondere festzulegen, welche Vertreter der Wissenschaft (insbesondere aus den Bereich der Arbeitsmarkt-, Migrations-, Integrations- sowie Entwicklungsforschung) Mitglied der Kommission werden sollen. Die Bundesregierung benennt die einzelnen Kommissionsmitglieder. Die Einwanderungskommission legt einmal im Jahr eine Prognose vor und begleitet auch sonst den Prozess. Ihre Erkenntnisse sind unmittelbar – neben der Bundesregierung – auch dem Bundestag zur Kenntnis zu geben. Darüber hinaus erstellt die Bundesregierung auf Grundlage der Prognose einmal im Jahr einen Bericht mit ihren Empfehlungen, der anschließend im Deutschen Bundestag beraten wird.

Die jährliche Aufnahmequote schlägt die Einwanderungskommission anhand der aktuellen Fachkräftebedarfe vor. Diese Quote kann – wenn nötig auch innerhalb des Geltungszeitraums – angepasst werden, um auf kurzfristige Entwicklungen flexibel reagieren zu können.

In der Phase, in der sich Einwandernde einen ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz suchen, sollen sie ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten. Anders als bisher nach § 18c erhalten sie deshalb die Möglichkeit, unmittelbar jede Erwerbstätigkeit aufzunehmen, unabhängig davon, ob diese ihrer Qualifikation entspricht.

Nach einem Jahr wird den aufgenommenen Personen eine Niederlassungserlaubnis erteilt, wenn sie eine unbefristete Beschäftigung aufgenommen haben, die typischerweise eine qualifizierte Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss voraussetzt und mindestens tariflich bzw. ortsüblich vergütet wird, oder wenn sie eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, die dem Standard von § 21 entspricht, d. h. wenn dafür ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis besteht, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung der Umsetzung durch Eigenkapital oder durch eine Kreditzusage gesichert ist.

Solange die aufgenommenen Personen keine qualifizierte Erwerbstätigkeit i. S. v. § 18 Abs. 3 aufnehmen, aber ihren Lebensunterhalt selbständig sichern, wird ihre Aufenthaltserlaubnis jeweils um ein Jahr verlängert (§ 8 Abs. 1 (neu)). Diese Personen werden in aller Regel bereits in einem laufenden Beschäftigungsverhältnis stehen.

Sofern die aufgenommenen Personen ihren Lebensunterhalt nicht sichern, wird die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert. Unberührt davon bleibt die Möglichkeit des Statuswechsels, wenn die aufgenommenen Personen zwischenzeitlich die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Zweck erfüllt haben (z. B. Eheschließung oder Verpartnerung mit deutschen Staatsangehörigen, Geburt eines deutschen Kindes).

Zu Nummer 18 (§ 19a)

Es handelt sich um eine Folgeregelung wegen der Neukonzeption des § 18 (Artikel 1 Nummer 12). Der Regelungsinhalt fand sich bisher in § 18 Abs. 5 AufenthG.

Zu den Nummern 19 bis 25 (§§ 25a, 27 bis 30, 32, 36)

Das familiäre Zusammenleben ist für die Integration aller Gruppen von Einwanderern von zentraler Bedeutung. Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung des Grundgesetzes sowie unter dem Schutz der Europäischen Menschenrechtskonvention und zahlreicher internationaler Menschenrechtsabkommen. Aus dem Gleichheitssatz ergibt sich, dass der Schutz der Ehe auch der eingetragenen Lebenspartnerschaft zukommt. Dem wird das Aufenthaltsrecht an etlichen Stellen nicht gerecht. Vielmehr stellt es beim Nachzug von ausländischen Familienangehörigen zahlreiche Hürden auf, die sachlich nicht gerechtfertigt sind – weder durch volkswirtschaftliche noch durch integrationspolitische Erwägungen. Einige dieser Hürden wurden von deutschen und europäischen Gerichten bereits teilweise oder vollständig als rechtswidrig eingestuft. Der Gesetzentwurf verwirklicht den besonderen Schutz von Ehe und Familie im Aufenthaltsrecht und beseitigt die beim Ehegatten- und Familiennachzug bestehenden Hürden, die durch keinen sachlichen Grund gerechtfertigt sind. Der Nachzug zu Ausländerinnen und Ausländern wird unabhängig von deren Aufenthaltserlaubnis ermöglicht. Für Familienangehörige gut integrierter Jugendlicher und Heranwachsender und subsidiär geschützter Personen sowie für nicht sorgeberechtigte Eltern minderjähriger Kinder werden Erleichterungen vorgesehen. Das Erfordernis des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse im Visumsverfahren wird abgeschafft. Die Benachteiligung von Kindern, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, wird abgeschafft. Der Nachzug sonstiger Familienangehöriger wird erleichtert. Wegen der Einzelheiten wird auf die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Verwirklichung des Schutzes von Ehe und Familie im Aufenthaltsrecht verwiesen (Bundestagsdrucksache 18/3268).

Zu Nummer 26 (§ 39)

Der Vorschlag reduziert die Vorrangprüfung auf ihren Kern (Legaldefinition in Absatz Nr. 1) und schafft auch zur Entbürokratisierung klare gesetzliche Leitplanken für die verbleibenden Prüfkompetenzen der Bundesagentur für Arbeit.

Unbestimmte Merkmale (etwa „nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt“) machen im Rahmen der Vorrangprüfung keinen Sinn, wenn die Arbeitgeberin für den konkreten Arbeitsplatz keinen Arbeitnehmer finden kann. Deshalb entfällt die Regelung des § 39 Absatz 2 Nr. 1a AufenthG im Rahmen der Neuregelung ersatzlos.

Absatz 3 zieht darüber hinaus für die Integration zentrale Vorschriften aus der Beschäftigungsverordnung ins Gesetz. Nach gewissen Aufenthalts- und/oder Beschäftigungszeiten sind die Betroffenen faktisch Inländer. Eine Prüfung der Bundesagentur für Arbeit wird dann entbehrlich.

Absatz 4 entspricht gleichfalls im Wesentlichen den Regeln der Beschäftigungsverordnung. Geregelt sind Fallgruppen, bei denen eine Vorrangprüfung nicht vertretbar ist, wie etwa wenn eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis für eine Beschäftigung beim gleichen Arbeitgeber in Rede steht.

Absatz 5 und 6 sollen einer überbordenden bürokratischen Handhabung der Prüfungen durch die Bundesagentur für Arbeit entgegen wirken.

Zu Nummer 27 (§ 51)

Die Streichung von Abs. 1 Nr. 6 und 7 sowie der Absätze 2 bis 4 ermöglicht Ausländern eine längerfristige Ausreise, ohne dass dies automatisch negative Folgen für die Gültigkeit eines Aufenthaltstitels hat. Dadurch erleichtert die Regelung internationale Mobilität und erhält dem deutschen Arbeitsmarkt ein Potential von bereits mit Deutschland vertrauten Drittstaatsangehörigen. Außerdem wird dadurch der Kontrollaufwand für die Ausländerbehörden erheblich reduziert.

Zu Nummer 28 (§ 104)

Die Regelung stellt sicher, dass der betroffene Personenkreis durch die Neuregelung nicht schlechter gestellt wird.

Zu Nummer 29 (§ 104a)

Der Schutz von Ehe und Familie kommt auch subsidiär Schutzberechtigten zu, die vom Familiennachzug nicht weiter pauschal ausgeschlossen werden dürfen (vgl. Bundestagsdrucksache 18/10044).

Zu Artikel 2 (Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes)

Es wird auf die Gesetzentwürfe der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Staatsangehörigkeitsrecht verwiesen (Bundestagsdrucksachen 18/5631 und 18/4612). Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass ergänzend bei der Ermessenseinbürgerung das Merkmal der Lebensunterhaltssicherung der moderneren Regelung bei der Anspruchseinbürgerung angepasst wurde (Nummer 2) und zugleich zur Entbürokratisierung klargestellt wurde, dass nur auf den aktuellen Bezug von Sozialhilfeleistungen abzustellen ist (siehe auch Nummer 3 Buchstabe a, Doppelbuchstabe bb, Dreifachbuchstabe ccc).

Zu den Artikeln 3 bis 6

Es handelt sich um Folge- und Begleitregeln der Neukonzeption des Staatsangehörigkeitsrechts (Artikel 2), die bereits mit den Drucksachen 18/5631 und 18/4612 vorgeschlagen wurden. Es wird daher zur näheren Begründung auf diese verwiesen.

Zu Artikel 7 (Verordnungsermächtigung)

Die Vorschrift sieht vor, dass Bezugnahmen auf das Aufenthaltsgesetz in anderen Gesetzen durch das BMJV wegen der neuen Bezeichnung dieses Gesetzes angepasst werden können.

Zu Artikel 8 (Inkrafttreten)

Die Anwendung der neuen Regeln setzt einen gewissen Vorlauf zur Umstellung auch der Verwaltungspraxis und des Ordnungsrechts voraus. Deshalb soll es grundsätzlich erst ein Jahr nach Inkrafttreten angewandt werden (Satz 2). Durch Satz 1 wird jedoch sicher gestellt, dass notwendige Vorarbeiten (etwa Konstituierung der Einwanderungskommission) sofort begonnen werden können.

