

Berlin, 16. März 2023

STELLUNGNAHME

Deutscher Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:

Kronenstraße 73 • D-10117 Berlin

fon: +49 30 4432700 • fax: +49 30 44327022

geschaeftsstelle@djb.de • <https://www.djb.de>

zum Referentenentwurf „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ (im Folgenden: GE).

Die Stellungnahme beschränkt sich im Hinblick auf die kurze Stellungnahmefrist sowie auf den Satzungszweck des djb auf solche Aspekte und Regelungen, die einen Bezug zur Situation von Frauen und Familien haben. Hierbei geht der djb davon aus, dass der Abbau von Zuwanderungshürden auch für Ehepartner*innen und minderjährige Kinder wichtig für die individuelle Entscheidung sein kann, nach Deutschland zu migrieren, und damit geeignet ist, die Fachkräftezuwanderung zu fördern. Das Interesse von migrationswilligen Fachkräften, die eine Familie haben, am Abbau von Zuwanderungshürden stimmt also mit dem öffentlichen Interesse an der Förderung der Fachkräftezuwanderung überein.

Der djb nimmt im Einzelnen wie folgt Stellung:

Sprachlichen Gestaltung

Der djb macht darauf aufmerksam, dass die alleinige Verwendung männlicher Personenbezeichnungen, insbesondere des Begriffs „der Ausländer“, nicht mehr zeitgemäß ist. Gesetzentwürfe sollen die Gleichstellung von Frauen und Männern auch sprachlich zum Ausdruck bringen (vgl. § 42 Absatz 5 Satz 2 GGO, § 1 Absatz 2 des BGleiG). Der djb regt daher dringend an, jedenfalls von der Regelung in § 100 AufenthG beherzt Gebrauch zu machen.

Gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung

Zwar finden auf S. 60 der Gesetzesbegründung die gleichstellungspolitischen Auswirkungen Erwähnung. Allerdings handelt es sich bei der Formulierung lediglich um einen Textbaustein, der eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Gesetzesfolgen vermissen lässt. Den Anforderungen an die nach § 2 GGO ausdrücklich vorgeschriebene gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung wird damit nicht hinreichend Rechnung getragen.

Was die sprachliche Gestaltung des Gesetzentwurfs angeht, ist die Aussage, die Gleichstellung von Männern und Frauen in der Sprache sei gewährleistet, schlicht unzutreffend. Vielmehr werden ausschließlich männliche Personenbezeichnungen verwendet (s.o.).

Zu Artikel 1 – Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Nr. 13 (§ 28): Der djb begrüßt, dass für den Fall des Familiennachzugs zu einer oder einem Inhaber*in einer Blauen Karte EU in weitreichendem Umfang auf weitere Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die oder den Ehepartner*in und minderjährige Kinder verzichtet wird. Das erleichtert die Zuwanderung gemeinsam mit der Familie erheblich; die die Familie belastenden Verzögerungen, die mit Blick auf die Herstellung der Voraussetzungen wie etwa der Anmietung ausreichenden Wohnraums entstehen, entfallen.

Der djb vermisst allerdings eine Regelung zur Umsetzung von Artikel 17 Absatz 5 RL (EU) 2021/1883, der den zeitlichen Gleichlauf von Blauer Karte EU und Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs regelt, und empfiehlt zur Entlastung der Familien wie der prüfenden Ausländerbehörden eine ausdrückliche Regelung in § 29 AufenthG oder in § 7 AufenthG aufzunehmen.

Nr. 15 (§ 31 Abs. 1a): Der djb empfiehlt, die Anforderung des Bestehens der Ehe im Bundesgebiet von zwei Jahren im Fall der Binnenmigration zu streichen und stattdessen klarzustellen, dass die Ehe bei Voraufenthalt in einem oder in mehreren Mitgliedstaaten insgesamt kumuliert drei Jahre innerhalb der EU bestanden haben muss. Die beabsichtigte Regelung belastet mitziehende Ehepartner*innen von Inhaber*innen einer Blauen Karte EU, ohne dass ein öffentliches Interesse an der vorliegenden Regelung erkennbar ist. Es dürfte in der Praxis kaum vorkommen, dass Deutschland zum Ziel der Migration von Hochqualifizierten wird, damit dort die Ehe beendet werden kann. Sollte entgegen der hiesigen Auffassung doch ein entsprechendes Interesse ausgemacht werden, wird empfohlen zu prüfen, ob von Artikel 17 Absatz 7 Satz 2 RL (EU) 2021/1883 in der Weise Gebrauch gemacht werden kann, dass eine kürzere Zeit des Bestehens der Ehe im Bundesgebiet (z.B. 6 Monate) zur Voraussetzung gemacht wird.

Nr. 22 (§ 58): Der erweiterte Abschiebungsschutz sollte auf Familienangehörige der Inhaber*innen einer Blauen Karte EU, die über eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 29, 30 AufenthG verfügen, ausgedehnt werden, um einen möglichst weitgehenden Gleichlauf von Rechten der Familienmitglieder herzustellen.

Nr. 28 (§ 81a): Es wird empfohlen, den Anwendungsbereich von § 81a Abs. 4 AufenthG zu öffnen und den Halbsatz ab „deren Visumanträge“ zu streichen. Die Arbeitgebenden sind nicht verpflichtet, zugunsten ihrer Beschäftigten und deren Familienangehörigen das Verfahren durchzuführen, werden aber im Wettbewerb um Arbeitskräfte häufig ein entsprechendes Interesse an dieser Dienstleistung haben. Es entspricht daher nicht nur dem Interesse der Zuwandernden, sondern auch der Arbeitgebenden, die Beschränkung zu streichen.

Sollte dieser Vorschlag nicht aufgegriffen werden, wird empfohlen, die Regelung dahingehend zu erweitern, dass Arbeitgebende das beschleunigte Fachkräfteverfahren zugunsten von Familienangehörigen von Inhaber*innen einer Blauen Karte EU auch dann nutzen können, wenn die Familie aus einem Mitgliedstaat in das Bundesgebiet umzieht. In diesen Fällen ist die Durchführung eines Visumsverfahrens gerade nicht nötig, an das angeknüpft werden könnte (vgl. § 39 Satz 1 Nr. 7 AufenthV). Der djb regt an, einen weiteren Halbsatz anzufügen: „oder

die zu einem Inhaber der Blauen Karte EU aus einem Mitgliedstaat nachziehen, in dem sie deswegen bereits über einen Aufenthaltstitel verfügen.“

Zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs

Nr. 6g (§ 16d Absatz 6): Der djb begrüßt die mit dem geänderten Absatz 6 geschaffene Möglichkeit der Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Durchführung einer Qualifikationsanalyse. Es ist zu erwarten, dass Frauen von der Möglichkeit profitieren werden, ihre Kompetenzen in Deutschland überprüfen zu lassen. Sie dürften häufiger in der Situation sein, dass ihnen die Vorlage von erforderlichen Unterlagen nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich ist, insbesondere wenn in ihrem Herkunftsstaat die Erwerbstätigkeit von Frauen generell oder ihre konkret ausgeübte Tätigkeit nicht (formal) anerkannt wird.

Nr. 9 (§ 18): Der djb begrüßt, dass das Gesetz zusätzlich zum Bedarf an Fachkräften nunmehr auch die Bedeutung von Arbeitskräften mit Berufserfahrung betont. Konsequenterweise sollte die Überschrift der Norm ebenfalls angepasst werden und wie folgt lauten: „Grundsatz der Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung; allgemeine Bestimmungen“.

Nr. 12 (§ 18c): Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bereits nach drei anstatt nach vier Jahren ist aus Sicht des djb ein wichtiger Baustein zu Erhöhung der Attraktivität, als Fachkraft in die Bundesrepublik zu kommen. Verstärkt würde dieser Effekt, wenn auch die Familienangehörigen – Ehepartner*in und minderjährige Kinder – gleichlaufend bereits nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhielten, wenn sie gemeinsam mit der Fachkraft ihren Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik Deutschland verlegt haben. Der djb hält es für sinnvoll, eine solche Regelung nicht in §§ 27 ff. AufenthG zu treffen, sondern § 18c AufenthG folgenden Satz 3 hinzuzufügen: „Satz 1 Nr. 1, 4 und 5 AufenthG gilt entsprechend für Familienangehörige, die mit der Fachkraft ihren Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik Deutschland verlegt haben und über eine Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 6 verfügen.“ Die Absätze 2 und 3 sollten entsprechend ergänzt werden.

Nr. 15 (§ 20a): Die Einführung einer Chancenkarte begrüßt der djb als wichtigen Schritt, um dem Arbeitskräftemangel zu begegnen. Damit die Chancenkarte als „Arbeitsplatzsuchtitel“ Erfolg haben kann, ist jedoch zwingend sicherzustellen, dass die für die Erteilung der Chancenkarte zuständigen Stellen finanziell und personell gut ausgestattet sind. Eine gute Ausstattung sowie die gute Erreichbarkeit von Behörden sind bei der Arbeitskräftegewinnung aus dem Ausland echte Standortfaktoren. Das Potential der Chancenkarte wird nur dann vollständig ausgeschöpft werden können, wenn das Antragsverfahren zügig und möglichst unbürokratisch ausgestaltet ist. Dies kann auch durch ein rein digitales Antragsverfahren unterstützt werden (FAQ-Seite; Self-Check-Fragekatalog, ob Voraussetzungen für Erteilung vorliegen; Upload-Möglichkeit für erforderliche Dokumente; Push-Nachricht bei zuständigen Stellen bei Eingang eines Antrags).

Der djb empfiehlt außerdem, Inhaber*innen einer Chancenkarte den Zugang zu einem Integrationskurs zu ermöglichen. § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG sollte entsprechend ergänzt werden. Die Teilnahme an einem Integrationskurs wird besonders für Personen mit ausschließlich englischen Sprachkenntnissen wichtig sein (dazu sogleich).

Zu Absatz 2: Der djb empfiehlt, Satz 2 um Aufenthaltserlaubnisse nach § 31 AufenthG zu erweitern. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 31 wird nur für ein Jahr erteilt, das der beruflichen Orientierung dienen soll. Dann wird erwartet, dass die oder der Ausländer*in den

Lebensunterhalt mit Erwerbsarbeit sichert. Die Chancenkarte kann einen ggf. längeren Weg in die Erwerbsarbeit absichern.

Den Ansatz in Satz 3, fehlende Deutschkenntnisse durch Englischkenntnisse kompensieren zu können, hält der djb für zeitgemäß. Jedoch gibt der djb zu bedenken, dass die Forderung nach englischen Sprachkenntnissen auf dem Niveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens zu hoch gegriffen sein dürfte. Kenntnisse auf C1-Niveau mögen zwar im Bereich hochqualifizierter Tätigkeiten regelmäßig erforderlich sein. Da die Chancenkarte aber gerade auch ein Angebot für Arbeitskräfte mit einer staatlich anerkannten Berufsausbildung von mindestens zwei Jahren sein soll, sollte sich dies auch bei den Anforderungen an die Sprachkenntnisse spiegeln und das Niveau B2 ausreichen. Für Personen, die ausschließlich über englische Sprachkenntnisse verfügen, sollte die Teilnahme an einem Integrationskurs (s.o.) verpflichtend sein.

Zu Absatz 7: Satz 2 zur Höchstdauer von Probebeschäftigungen ist unklar formuliert; der djb geht davon aus, dass „von zeitlich unbegrenzten“ ein Redaktionsversehen ist. Sollte das so sein, empfiehlt der djb, die Höchstdauer von Probebeschäftigungen auf vier Wochen zu erhöhen. Sinn und Zweck einer Probebeschäftigung ist es, dass sich Arbeitgebende und Arbeitnehmende gegenseitig kennenlernen und sich Arbeitnehmende ein umfassendes Bild ihres potentiell zukünftigen Arbeitsumfeldes machen können. Es ist zweifelhaft, ob dies binnen zwei Wochen gelingen kann. Auch studentische Praktika sind in der Regel auf mindestens vier Wochen ausgelegt. Der Grund für die zeitliche Begrenzung der Probebeschäftigung auf höchstens zwei Wochen wird in der Gesetzesbegründung nicht erläutert; es bleibt offen, weshalb sie erforderlich ist.

Anlage 3 (Chancenkarte), § 20b

Ergänzend nimmt der djb zu Anlage 3 (Chancenkarte) und dort § 20b Stellung.

Die in § 20b Absatz 1 Nr. 8 vorgesehene Punktevergabe, wenn Antragsteller*innen bei der Beantragung der Chancenkarte nicht älter als 35 Jahre alt sind, ist mit Blick auf die damit verbundenen Beitragsjahre in den Rentenversicherungen nachvollziehbar. Mitzudenken ist aber, dass sowohl Frauen als auch Männer in diesem Lebensabschnitt häufig Eltern und damit auf eine Kinderbetreuung angewiesen sind. Um Arbeitskräfte insbesondere im Alter zwischen 25 und 35 Jahren auf dem „Ticket der Chancenkarte“ tatsächlich zu erreichen, ist entscheidend, dass ein entsprechendes Kinderbetreuungsangebot vorhanden ist. Zudem sollte in Betracht gezogen werden, die Altersgrenze bei nachgewiesener Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zur Kinderbetreuung um zwei Jahre anzuheben.

§ 20b Absatz 1 Nr. 11 privilegiert Partnerschaften von zwei Berufstätigen, was nachvollziehbar ist. Allerdings ist das mit dem zugrundeliegenden Bild der „bildungshomologen Ehe bzw. bildungshomologen eingetragenen Lebenspartnerschaft“ verfehlt und dürfte an der Lebensrealität in vielen, insbesondere traditionell geprägten, Herkunftsländern vorbeigehen. Auch ist das in der Begründung anklingende Verständnis, dass sich nur Partner*innen in einer solchen bildungshomologen Ehe bzw. eingetragenen Lebenspartnerschaft gegenseitig stützen, sodass insgesamt eine positive Auswirkung auf einen Integrationserfolg wahrscheinlich ist, aus der Sicht des djb nicht zu begründen. Gegenseitige Unterstützung und positive Auswirkungen auf einen Integrationserfolg kann mit jeder Beziehungsform, unabhängig vom Bildungsgrad einer Person, einhergehen. Der djb regt daher an, den

Anwendungsbereich der Norm zu erweitern und das Wort „Chancenkarte“ jeweils zu ersetzen durch die Worte „Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 3 oder 4“.

Zu Artikel 10 – Änderung der Aufenthaltsverordnung

Nr. 3 (§ 39): Der djb empfiehlt zunächst, in Nr. 3a (§ 39 Satz 1 Nr. 7) und Nr. 3b (§ 39 Satz 1 Nr. 7a) eine Regelung aufzunehmen, nach der die Blaue Karte EU bzw. der Aufenthaltstitel der Familienangehörigen, die der erste Mitgliedstaat ausgestellt hat, im Zeitpunkt der vollständigen Antragstellung gültig sein müssen. Damit wird vermieden, dass der Ablauf der Blauen Karte EU bzw. des Aufenthaltstitels nach Antragstellung dazu führt, dass die Betroffenen das Visumsverfahren nachholen müssen. Dies scheint zwar im Hinblick auf die gesetzlichen Bearbeitungsfristen von 30 Tagen zunächst nur seltene Fälle zu betreffen; die zuständigen Ausländerbehörden sind aber möglicherweise nicht durchgehend in der Lage, die Bearbeitungsfrist einzuhalten.

Zu Nr. 3b (§ 39 Satz 1 Nr. 7a) erlaubt sich der djb den Hinweis, dass die Regelung kaum verständlich ist. Möglicherweise genügt § 39 Satz 1 Nr. 7 AufenthV bereits zur Umsetzung von Artikel 21 Abs. 11 RL (EU) 2021/1883, da letztere Regelung nach hiesigem Verständnis deshalb erforderlich ist, weil die Richtlinie bei Binnenmigration von „erstem“ und „zweitem“ Mitgliedstaat spricht. Diesen Wortlaut übernimmt die AufenthV nicht.

Schließlich regt der djb an, die Änderung von § 39 AufenthV zum Anlass zu nehmen, auch Nr. 5 zu ändern. Nach dieser Regelung kann ein Ausländer einen Aufenthaltstitel im Bundesgebiet einholen oder verlängern lassen, dessen Abschiebung nach § 60a AufenthG ausgesetzt ist und der auf Grund einer Eheschließung oder der Begründung einer Lebenspartnerschaft im Bundesgebiet oder der Geburt eines Kindes während seines Aufenthalts im Bundesgebiet einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erworben hat. Hierzu hat sich in der Rechtsprechung die Auffassung durchgesetzt, dass die Regelung nur dann Anwendung findet, wenn die Duldung nicht auf familiären Gründen beruht. Damit soll eine doppelte Berücksichtigung der familiären Situation ausgeschlossen sein. Der Wortlaut der bisherigen Regelung gibt für eine solche Auslegung, die Familien benachteiligt, nichts her. Auch Sinn und Zweck der Regelung, auf die Nachholung des Visumsverfahrens dann zu verzichten, wenn das Verfahren „bloße Förmerei“ wäre, spricht nicht für die enge Auslegung. In der Praxis werden regelmäßig Konstellationen erfasst, in denen ursprünglich Asylsuchende nach erfolgreichem Abschluss des Asylverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen beantragen und deren Aufenthalt genau deshalb auch – nämlich bis zur Nachholung des Visumsverfahrens (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG) – nur geduldet wird. Aus welchen Gründen diese Personengruppe anders zu behandeln sein sollte als Personen, die z.B. wegen Reiseunfähigkeit geduldet werden, erschließt sich nicht. Der djb empfiehlt daher, nach „60a des Aufenthaltsgesetzes“ zur Klarstellung folgende Worte einzufügen: „aus familiären oder anderen Gründen“.

Nr. 4 (§ 59): Der djb bittet um Prüfung, ob es der Regelung bedarf und ob sie in Absatz 2 richtig verortet wäre. Die Regelung findet sich wortgleich bereits in § 59 Abs. 3 Satz 3 AufenthV.

Da Artikel 22 RL (EU) 2021/1883 die Rechte von Familienangehörigen bei der Binnenmigration regelt und die Behörden des zweiten Mitgliedstaats das Vorliegen der Voraussetzungen zu prüfen haben (vgl. Artikel 22 Abs. 2 UAbs. 2 a.E.), empfiehlt es sich, über § 59 Abs. 3 Satz 2 AufenthV hinaus eine ausdrückliche Anmerkung vorzusehen. Der djb schlägt folgende Regelung vor: „Bei Familienangehörigen eines Inhabers der Blauen Karte EU ist im Feld für

Anmerkung zusätzlich zur maßgeblichen Rechtsgrundlage „Familienangehöriger eines Inhabers der Blauen Karte EU“ einzutragen.“

Prof. Dr. Maria Wersig
Präsidentin des djb

Prof. Dr. Sina Fontana
Vorsitzende der Kommission Verfassungsrecht,
Öffentliches Recht, Gleichstellung