

26.10.04**Empfehlungen
der Ausschüsse**AS - A - G - In - K - Wi - Wozu **Punkt ...** der 805. Sitzung des Bundesrates am 5. November 2004

Verordnung über die Zulassung von neueinreisenden Ausländern zur
Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung - BeschV)

A

Der **Gesundheitsausschuss (G)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

Wi 1. Zu § 4 Nr. 4 BeschV

§ 4 Nr. 4 ist wie folgt zu fassen:

"4. leitende Angestellte eines auch außerhalb Deutschlands tätigen Unternehmens für eine Beschäftigung auf Vorstands-, Direktions- und Geschäftsleitungsebene oder für eine Tätigkeit in sonstiger leitender Position, die für die Entwicklung des Unternehmens von entscheidender Bedeutung ist."

...

(noch Ziffer 1)

Begründung:

Es ist darauf zu achten, dass die Regelung wettbewerbsneutral bezüglich der Unternehmensgrößenklassen ist. Es ist klarzustellen, dass die Tätigkeit in einem weiteren Land außerhalb Deutschlands ausreichend ist, um die Regelung zu nutzen. Einer Unterscheidung zwischen Konzernen und Unternehmen bedarf es nicht. Des Weiteren bedarf es einer Einschränkung auf den "Personalaustausch zur Internationalisierung des Führungskreises" mit Blick auf die durch § 31 BeschV getroffenen Regelungen nicht.

Wi 2. Zu § 5 Nr. 1 BeschV

In § 5 Nr. 1 sind nach dem Wort "Lehre" ein Komma und die Wörter "von Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen" einzufügen.

Als Folge ist

die Überschrift wie folgt zu fassen:

"Wissenschaft, Forschung und Entwicklung"

Begründung:

Insbesondere bei privaten Forschungseinrichtungen ist eine scharfe Trennung zwischen Forschung und Entwicklung kaum möglich. Es sollte vermieden werden, dass bei Wissenschaftlern, die neben Forschungs- auch mit Entwicklungsaufgaben betraut sind, allein deshalb zusätzliche aufenthaltsrechtliche Probleme entstehen. Eine Abgrenzung zwischen Forschungs- und Entwicklungsaufgaben würde nicht nur bürokratischen Mehraufwand hervorrufen, sondern wäre letztlich unter volks- und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht zielführend. Im Übrigen verweist in der Gesetzesbegründung zu § 5 BeschV die Bundesregierung selbst auch auf das Ziel der technologischen Entwicklung.

Wi 3. Zu § 17 Abs. 1 Satz 2 - neu - BeschV

In § 17 ist dem Absatz 1 folgender Satz anzufügen:

"Die Entscheidung über die Zustimmung zur Erteilung eines Aufenthaltstitels ist von der Bundesagentur für Arbeit grundsätzlich innerhalb von vier Wochen nach Zugang des Antrags bei der Bundesagentur für Arbeit der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen."

Begründung:

Die Fristvorgabe dient zur Vermeidung unangemessener Verzögerungen bei der Entscheidung über einen Antrag. Dies ist nicht nur im Sinne der Kundentreue, sondern auch im wirtschaftlichen Interesse des jeweiligen Arbeitgebers angezeigt.

Wi 4. Zu § 18 Satz 1 BeschV

In § 18 Satz 1 ist das Komma nach dem Wort "werden" durch einen Punkt zu ersetzen und der dann folgende Halbsatz zu streichen.

Begründung:

Nach der Osterweiterung der EU können sich Angehörige der neuen Mitgliedstaaten frei im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und bei einem Arbeitgeber für eine Saisonbeschäftigung bewerben. In diesen Fällen ist es daher mit einem großen und nicht erforderlichen Aufwand verbunden, die Vermittlung nur auf Grund einer Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit den Arbeitsverwaltungen anderer Herkunftsländer vorzunehmen. Die Streichung der Vorschrift schließt jedoch entsprechende Absprachen zur Erleichterung der Vermittlung nicht aus.

Wi 5. Zu § 25 BeschV

In § 25 sind die Wörter "mindestens dreijährige" zu streichen.

Begründung:

Gemäß § 25 BeschV kommt eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zwecke der Beschäftigung nur in Betracht, wenn diese Beschäftigung eine mindestens dreijährige Berufsausbildung voraussetzt. In der Praxis setzt eine Beschäftigung von qualifizierten Fachkräften in der Regel zwar eine abgeschlossene Berufsausbildung (je nach Ausbildungsgang mit unterschiedlicher Ausbildungsdauer) oder lediglich gewisse Berufspraxis als adäquate abgeschlossene Berufsausbildung voraus. In vielen anderen Ländern gibt es in der Regel eine kürzere Ausbildungsdauer als drei Jahre für eine fachliche Qualifikation. Häufig gibt es keine formalisierte Berufsausbildung (z.B. für den Beruf Koch oder Heilpraktiker). Personen mit langjähriger Berufspraxis können dennoch (hoch-) qualifizierte Fachkräfte sein. Nach dem noch geltenden Recht kann z.B. als fachliche Qualifikation für einen Spezialitätenkoch eine sechsjährige Tätigkeit als Koch anerkannt werden. Ebenso anerkannt wird eine praktische Kochausbildung von weniger als zwei Jahren, wenn der Ausländer zusätzlich über zweijährige Berufserfahrung verfügt (§ 4 Abs. 4 Arbeitsaufenthalteverordnung). Die neu eingeführte, einengende Zulassungsvoraussetzung im § 25 BeschV wäre dem öffentlichen Interesse an Zuwanderung von besonders qualifizierten Arbeitnehmern hinderlich.

G 6. Zu § 30 BeschV

§ 30 ist wie folgt zu fassen:

"§ 30
Pflegerkräfte

Die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung als Gesundheits- und Krankenpflegerin oder Gesundheits- und Krankenpfleger oder Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerin oder Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger sowie Altenpflegerin oder Altenpfleger mit einem bezogen auf einschlägige deutsche berufrechtliche Anforderungen gleichwertigen Ausbildungsstand und ausreichenden deutschen Sprachkenntnissen kann erteilt werden, sofern die betreffenden Personen von der Bundesagentur für Arbeit auf Grund einer Absprache mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes über das Verfahren, die Auswahl und die Vermittlung vermittelt worden sind."

Begründung:

Das neue Krankenpflegegesetz vom 16. Juli 2003 (BGBl. I S. 1442) hat zu einer Änderung der Berufsbezeichnungen in der Krankenpflege geführt.

Aus Gründen des Gesundheitsschutzes wird klargestellt, dass nur die Pflegerkräfte aus Drittstaaten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt haben, die einen gleichwertigen Ausbildungsstand bezogen auf einschlägige deutsche berufrechtliche Anforderungen nachweisen können.

Durch das neue Altenpflegegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 2003 (BGBl. I S. 1690) sind mit der Befugnis zur Ausübung des Berufs besondere Anforderungen verbunden. Insbesondere bedürfen außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes erworbene Ausbildungen einer Anerkennung der Gleichwertigkeit gemäß § 2 Abs. 3 und 4 AltPflG.

Wi 7. Zu § 47 Satz 2 BeschV

§ 47 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

"Sie tritt am 31. Dezember 2007 außer Kraft."

Begründung:

Es kann nicht übersehen werden, ob die Verordnung wegen des Zuwanderungsgesetzes, der vollständigen Neufassung der bisherigen Regelungen für die Arbeitserlaubnis für Ausländer, der EU-Osterweiterung, aber auch auf Grund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit den Belangen des Arbeitsmarktes einerseits und der wirtschaftlichen Entwicklung andererseits ausreichend Rechnung trägt. Die Länder haben dabei auf ihre spezifischen regionalen Belange zu achten. Dies ist ihnen nur möglich, wenn sie alsbald erneut über die Zustimmung des Bundesrates auf die Beschäftigungsverordnung Einfluss nehmen können. Hierfür ist ein Zeitraum von fünf Jahren zu lang. Die Verordnung wird daher bis zum 31. Dezember 2007 befristet. Die spezielle Befristung des § 26 Abs. 1 BeschV ist nicht mehr erforderlich.

B

8. Der **federführende Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik**,
der **Agrarausschuss**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**,
der **Ausschuss für Kulturfragen** und
der **Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung**
empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.

C

Der **Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS)**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat ferner, folgende Entschlüsse zu fassen:

- AS 9. Der Bundesrat begrüßt das Ziel der Verordnung, neu einreisenden ausländischen Arbeitnehmern grundsätzlich auch künftig nur in engen Grenzen einen Arbeitsmarktzugang in Deutschland zu eröffnen, für Hochqualifizierte jedoch den Arbeitsmarktzugang deutlich zu erweitern. Deutschland muss zur Sicherung wissenschaftlicher Spitzenleistungen, hoher Innovationskraft und wirtschaftlicher Dynamik offen sein für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte. Der Bundesrat unterstützt den vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit gewählten Weg, die Zulassung von neu einreisenden Arbeitnehmern zum Arbeitsmarkt in enger Anlehnung an die geltenden Verordnungen zum Arbeitsgenehmigungsrecht zu regeln. Die Übernahme eines Großteils der geltenden Bestimmungen stellt sicher, dass die bisherige restriktive Zulassungspraxis auch auf der Grundlage des Zuwanderungsgesetzes fortgeführt werden kann.
- AS 10. Begrüßt wird die Wiedereinführung der sog. Haushaltshilfenregelung (§ 21). Das Bundesministerium trägt damit dem Beschluss des Bundesrats vom 13.02.2004 (BR-Drs. 17/04) Rechnung. Vor allem in Haushalten mit Schwerstpflegebedürftigen, die oftmals einer Betreuung und Versorgung "rund um die Uhr" bedürfen, leisten ausländische Hilfskräfte wichtige Unterstützungsarbeit und tragen dazu bei, dass die Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen weiter vorrangig in der Familie erfolgen kann.

- AS 11. Der Bundesrat stellt allerdings^{*)} fest, dass die Regelung einzelner Beschäftigungsmöglichkeiten in der Verordnung im Vergleich zum bisherigen Recht eine nicht sachgerechte Ausweitung erfahren hat, wodurch eine Zuwanderung erleichtert, eine Eingrenzung und Kontrolle hingegen erschwert wird. Mit Blick auf das damit einhergehende Missbrauchspotential fordert er die Bundesregierung daher auf, entsprechende Nachbesserungen vorzunehmen. Korrekturbedarf sieht der Bundesrat insbesondere bei folgenden Regelungen:
- a) Die Verordnung ermöglicht grundsätzlich allen ausländischen Arbeitnehmern die Ausübung einer künstlerischen Beschäftigung in Kultur und Unterhaltung (§ 23). Einschränkende Vorgaben hinsichtlich des Begriffs "Künstler" fehlen. Ein außergewöhnlicher künstlerischer Stellenwert der Darbietung soll laut Begründung vielmehr nicht maßgebend sein. Um Auslegungs- und Eingrenzungsprobleme in der praktischen Anwendung zu vermeiden, hält der Bundesrat eine Beschränkung des Personenkreises auf Künstler im Sinne des § 2 Satz 1 des Künstlersozialversicherungsgesetzes ("Künstler im Sinne dieses Gesetzes ist, wer Musik, darstellende oder bildende Kunst schafft, ausübt oder lehrt.") für notwendig.
 - b) Bezüglich der Beschäftigung von leitenden Angestellten und Spezialisten (§ 28) verzichtet die Verordnung auf die bislang geltende Einschränkung, wonach nur leitenden Angestellten und Spezialisten eines Unternehmens mit "Hauptsitz in dem Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen", ein Arbeitsmarktzugang gewährt werden kann (§ 5 Nr. 3 ASAV). Die Forderung nach einem internationalen Bezug des Unternehmens sollte aufrechterhalten bleiben, indem zumindest ein weiterer Firmensitz im Ausland als sachgerechtes Eingrenzungskriterium gefordert wird.

^{*)} Das Wort "allerdings" entfällt bei Ablehnung von Ziffer 9 und 10.

(noch Ziffer 11)

- c) Bei der Beschäftigung im Rahmen der Fertighausmontage (§ 35) spricht sich der Bundesrat für die Beibehaltung der bislang geltenden Wiedereinreisesperre bei Aufenthalten von über sechs Monaten im Kalenderjahr aus (§ 4 Abs. 3 Satz 3 ASAV). Bei der durch die Neuregelung möglichen neunmonatigen Beschäftigung pro Kalenderjahr wäre - insbesondere auch angesichts der in der Baubranche jahreszeitlich bedingten verkürzten jährlichen Beschäftigungszeit - auch eine Einbindung deutscher Arbeitnehmer denkbar.

AS, Wi 12. Darüber hinaus regt der Bundesrat Ergänzungen im Katalog der Beschäftigungsmöglichkeiten an. Es hat sich gezeigt, dass heimische Arbeitskräfte in bestimmten Wirtschaftssektoren oftmals nicht zur Verfügung stehen, eine Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte dort aber nicht oder nur unzureichend zulässig ist. Handlungsbedarf besteht in folgenden Bereichen:

- Die zeitlichen Befristungen bei der Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitsnehmer (§ 18) sind gerade für Betriebe mit ganzjähriger Saison, wie dem Hotel- und Gaststättengewerbe, zu eng und nicht praxisgerecht. Der Bundesrat begrüßt insofern zwar ausdrücklich die in der Verordnung vorgesehenen Verlängerungen der Beschäftigungszeit von drei auf vier Monate sowie der betrieblichen Einsatzzeit von sieben auf acht Monate. Diese sind allerdings nicht ausreichend. Es sollte die Beschäftigungszeit auf sieben Monate erhöht und die betriebliche Einsatzzeit aufgehoben werden.

- AS, Wi 13. - Im internationalen Güterkraftverkehr (§ 13) sieht die Verordnung einen Einsatz ausländischen Fahrpersonals nur für Arbeitgeber mit Sitz im Ausland vor. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, auch Arbeitgebern mit Sitz im Inland die Möglichkeit zu eröffnen, für ihre in Deutschland zugelassenen Fahrzeuge ausländisches Fahrpersonal im grenzüberschreitenden (langläufigen) Straßengüterverkehr einzusetzen, sofern die Bundesagentur für Arbeit der Erteilung eines entsprechenden Aufenthaltstitels nach Prüfung der Voraussetzungen des § 39 Aufenthaltsgesetz zustimmt. Denkbar wäre dabei als zusätzliches Eingrenzungskriterium, die Gesamtaufenthaltszeit des Fahrers in Deutschland zu begrenzen (z.B. höchstens drei Monate innerhalb von zwölf Monaten).

Das Transportgewerbe ist im erweiterten Europa einem zunehmend schärferen Konkurrenzdruck ausgesetzt. Als ein Wettbewerbsnachteil erweist sich hierbei die in Deutschland fehlende Beschäftigungsmöglichkeit für ausländische Fahrer, da gerade bei Fahrten in ost- und südosteuropäisches sowie vorderasiatisches Ausland besondere (Sprach-)Kenntnisse und Erfahrung hilfreich sind. Deutsche Arbeitnehmer, die diese speziellen Anforderungen erfüllen, stehen oftmals nicht zur Verfügung. Die durch die Fahrziele bedingten langen Zeiten der Abwesenheit aus Deutschland erschweren zusätzlich eine Besetzung dieser Arbeitsplätze mit in Deutschland lebenden Fahrern.

- Wi 14. Der Bundesrat hält im Rahmen der geplanten Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) eine Regelung für erforderlich, die es auch den langjährig Geduldeten ermöglicht, weiterhin eine (versicherungspflichtige) Beschäftigung auszuüben. In Deutschland dürften gegenwärtig etwa 150 000 Geduldete einer Beschäftigung nachgehen. Wäre diesem Personenkreis künftig die Ausübung einer Erwerbstätigkeit verwehrt, könnte dies zu erheblichen Schwierigkeiten, gerade auch für Mittelstand und Handwerk führen. Außerdem wären erhebliche Zusatzbelastungen für die sozialen Sicherungssysteme und insbesondere die Kommunalhaushalte zu erwarten. In der Öffentlichkeit wäre es nach den früheren Erfahrungen mit der entsprechenden Problemstellung bei Asylbewerberinnen und Asylbewerbern nur schwer zu vermitteln, dass dieser Personenkreis

(noch Ziffer 14)

nicht selbst – zumindest teilweise – seinen Lebensunterhalt bestreitet. Ein Arbeitsverbot für Geduldete würde nach Auffassung des Bundesrates per Saldo nicht zu einer Abmilderung, sondern tendenziell zu einer Verschärfung der Beschäftigungsprobleme in Deutschland führen.

- In 15. Der Bundesrat sieht zumindest für eine Übergangszeit die Gefahr, dass das Konzept des One-stop-government zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand und - zumindest bei bestimmten Fallgruppen- zu unerwünschten Verfahrensverzögerungen führen kann. Er fordert daher Bundesregierung und Arbeitsverwaltung auf, hier gemeinsam mit den Ländern und deren Ausländerbehörden nach pragmatischen Lösungen zu suchen. Vorhandene gesetzliche Spielräume sind zumindest in der Übergangszeit voll auszuschöpfen, um eine Verunsicherung von Antragstellern und Arbeitgebern und längere Genehmigungszeiten zu vermeiden. Aus fachlicher Sicht gebotene Lösungen, die den zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Ausländerbehörden in Grenzen halten, dürfen nicht daran scheitern, dass sie mit dem theoretischen Konzept des One-stop-government nur schwer in Einklang zu bringen sind. Vor allem muss es möglich sein, dass die Ausländerbehörde, z. B. bei Inhabern von Aufenthaltsgestattungen und in vergleichbaren Fällen, die Ausübung der Tätigkeit erlaubt, dabei aber auf eine von der Agentur für Arbeit ausgestellte Arbeitnehmerkarte, die kurzfristig von der Agentur abgeändert werden kann, verweist. Insoweit muss vermieden werden, dass künftig jede auch noch so geringfügige Änderung der Beschäftigungsbedingungen zu einer neuen Befassung der Ausländerbehörde führt und auf diese Weise Unterbrechungen in der Genehmigungskette eintreten.

Auch in Zeiten der Umstrukturierung der Arbeitsverwaltung ist es notwendig, dass für die Ausländerbehörden ständige Ansprechpartner vorhanden sind, mit denen Zweifelsfragen, z.B. in Bezug auf das Vorliegen einer zustimmungsfreien Beschäftigung, kurzfristig besprochen und geklärt werden können.