

22.04.13**Empfehlungen
der Ausschüsse**AS - In - Wizu **Punkt ...** der 909. Sitzung des Bundesrates am 3. Mai 2013

Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts

A

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

empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe der folgenden Änderungen zuzustimmen:

AS 1. Zu Artikel 1 (§ 6 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 BeschV)

In Artikel 1 § 6 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 sind nach dem Wort "Berufsgruppe" die Wörter "differenziert nach regionalen Besonderheiten" einzufügen.

Begründung:

Branchen und Regionen entwickeln sich nicht unabhängig von ihrem landes- und bundesweiten Umfeld. Deshalb muss eine bedarfsorientierte Umsetzung der geplanten Zuwanderungserleichterungen für nichtakademische Fachkräfte neben dem unterschiedlichen Bedarf in den verschiedenen Branchen insbesondere auch regionale Besonderheiten berücksichtigen.

Als Basis für die Entscheidung, in welchen Branchen und Regionen Engpässe bei nichtakademischen Ausbildungsberufen bestehen, also für die Erstellung der diesbezüglichen "Positivliste der Engpassberufe", ist verlässliches Datenmaterial erforderlich. Bundesweite qualifikationsspezifische Studien (wie vom IAB) müssen dazu regionalisiert werden.

AS 2. Zu Artikel 1 (§ 8 Satz 1 BeschV)

In Artikel 1 § 8 Satz 1 sind die Wörter ", zu der eine Zustimmung erteilt werden soll oder die keiner Zustimmung bedarf," zu streichen.

Begründung:

Der genannte Halbsatz legt nahe, dass bereits für einen Aufenthaltstitel zur Ausübung einer entsprechenden, praktischen Tätigkeit in Deutschland ein Arbeitsvertrag zur qualifizierten Beschäftigung geschlossen sein muss.

Diese Voraussetzung stellt eine zu hohe Hürde für die ausländischen Arbeitnehmer dar, denn es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Betriebe sich bereits vor einer erfolgreichen Absolvierung notwendiger Anpassungsmaßnahmen mit einem Arbeitsvertrag an einen ausländischen Beschäftigten binden wollen.

Damit die Regelung des § 8 nicht leerläuft, sondern ihre gewünschte Wirkung bei der Sicherung des Fachkräftebedarfs entfalten kann, sollte deshalb die Möglichkeit geschaffen werden, auch ohne einen bestehenden Arbeitsvertrag für die nachgelagerte, qualifizierte Beschäftigung einen Aufenthaltstitel zur Ausübung von praktischen Tätigkeiten, die als Voraussetzung für die Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation verlangt werden, erteilen zu können.

AS, Wi 3. Zu Artikel 1 (§ 10 Absatz 1 Satz 1a - neu -;

§ 19 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4, 5 und 6 - neu -

§ 24 Nummer 3, 4 und 5 - neu - BeschV)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In § 10 Absatz 1 ist nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

"Die Ausübung der Beschäftigung nach Satz 1 kann beliebig oft unterbrochen werden."

b) § 19 Absatz 1 Satz 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 4 ist am Ende das Wort "oder" durch ein Komma zu ersetzen.

bb) In Nummer 5 ist am Ende der Punkt durch das Wort "oder" zu ersetzen.

cc) Folgende Nummer ist einzufügen:

"6. als Aushilfsfachkräfte Instandhaltungsarbeiten an Luftfahrzeugen durchzuführen, deren Wartung, Reparatur oder Überholung von einem deutschen Tochterunternehmen ihres Arbeitgebers vertraglich übernommen wurden."

c) § 24 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 3 ist am Ende das Wort "oder" zu streichen.

bb) In Nummer 4 ist am Ende der Punkt durch das Wort "oder" zu ersetzen.

cc) Folgende Nummer ist anzufügen:

"5. Fachkräfte, die Instandhaltungsarbeiten an Luftfahrzeugen durchführen."

Begründung:

Für Unternehmen, die ihren Hauptsitz im Ausland haben und seltene Spezialisten in ihren deutschen Tochterunternehmen oder Standorten einsetzen müssen, enthält die Beschäftigungsverordnung zahlreiche Einschränkungen, die einen unbürokratischen und schnellen Fachkräfteeinsatz unmöglich machen oder erschweren.

Die Änderung zu § 10 dient der Klarstellung, dass eine oder mehrere Unterbrechungen des Aufenthalts unschädlich sind.

Die Änderungen zu § 19 und zu § 24 sollen Firmen, die Frachtflugzeuge vorhalten und auf deren ständige Wartung angewiesen sind, ermöglichen, die notwendigen Arbeiten durch eingeführte Spezialisten durchführen zu lassen.

In 4. Zu Artikel 1 (§ 12 Satz 1 und Satz 1a - neu - BeschV)

In Artikel 1 ist § 12 wie folgt zu ändern:

a) In Satz 1 ist das Wort "Familiensprache" durch das Wort "Muttersprache" zu ersetzen.

b) Nach Satz 1 ist folgender Satz einzufügen:

"Wird in der Familie Deutsch als Familiensprache gesprochen, kann die Zustimmung erteilt werden, wenn der oder die Beschäftigte nicht aus einem Heimatland der Gasteltern stammt."

Begründung:

Die vorgesehene Erweiterung der Au-pair-Regelung auf Familien, in denen zwar nicht muttersprachlich Deutsch, aber neben anderen Sprachen auch Deutsch als Familiensprache gesprochen wird, wird dem Zweck des Au-pair-Aufenthalts nicht gerecht. Die als Au-pair beschäftigten Personen sollen vor allem ihre deutschen Sprachkenntnisse und ihre Allgemeinbildung durch Kenntnisse vom Gastland verbessern. Dieser Zweck wird nur dann erreicht, wenn Deutsch die Muttersprache eines Gastelternteils, oder jedenfalls die vorrangig gesprochene Sprache ist. Nach der Verordnung wäre es hingegen auch möglich, dass die Muttersprache des oder der Au-pair-Beschäftigten mit der Muttersprache von Mitgliedern der Gastfamilie identisch ist; dies würde dem Zweck des Au-pair-Aufenthalts zuwider laufen.

Grundsätzlich muss es bei Deutsch als Muttersprache bleiben. Die vorgesehene Erweiterung muss daher auf Fälle beschränkt bleiben, in denen in der Gastfamilie wenn auch nicht muttersprachlich, so doch vorrangig Deutsch als Sprache gesprochen wird, und keine Übereinstimmung der Herkunft zwischen Au-pair und Gastfamilie besteht.

AS 5. Zu Artikel 1 (§§ 15a - neu - bis 15c - neu - BeschV)

In Artikel 1 sind nach § 15 folgende §§ 15a bis 15c einzufügen:

"§ 15a**Saisonbeschäftigungen**

Die Zustimmung kann zu einem Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie in Sägewerken von mindestens 30 Stunden wöchentlich bei durchschnittlich mindestens sechs Stunden arbeitstäglich bis zu insgesamt sechs Monaten im Kalenderjahr erteilt werden, wenn die betreffenden Personen auf Grund einer Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes über das Verfahren und die Auswahl vermittelt worden sind. Der Zeitraum für die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nach Satz 1 ist für einen Betrieb auf acht Monate im Kalenderjahr begrenzt. Satz 2 gilt nicht für Betriebe des Obst-, Gemüse-, Wein-, Hopfen- und Tabakanbaus.

§ 15b

Schaustellergehilfen

Die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung im Schaustellergewerbe kann bis zu insgesamt neun Monaten im Kalenderjahr erteilt werden, wenn die betreffenden Personen auf Grund einer Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes über das Verfahren und die Auswahl vermittelt worden sind.

§ 15c

Haushaltshilfen

Die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel zur Ausübung einer versicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung bis zu drei Jahren für hauswirtschaftliche Arbeiten und notwendige pflegerische Alltagshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen im Sinne des Elften Buches Sozialgesetzbuch kann erteilt werden, wenn die betreffenden Personen auf Grund einer Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes über das Verfahren und die Auswahl vermittelt worden sind. Innerhalb des Zulassungszeitraumes von drei Jahren kann die Zustimmung zum Wechsel des Arbeitgebers erteilt werden. Für eine erneute Beschäftigung nach der Ausreise darf die Zustimmung nach Satz 1 nur erteilt werden, wenn sich die betreffende Person nach der Ausreise mindestens so lange im Ausland aufgehalten hat, wie sie zuvor im Inland beschäftigt war."

Begründung:

Die Regelungen über die Zulassung zu den Beschäftigungen für weniger qualifizierte Arbeitskräfte wie Saisonarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer, Haushaltshilfen in Haushalten mit pflegebedürftigen Personen sowie Schaustellergehilfen werden mit der neu gefassten Verordnung aufgehoben. Die Arbeitsgenehmigungsverordnung bezieht sich nur auf Unionsbürgerinnen und -bürger.

Die Beschränkung der Beschäftigung ausschließlich auf Unionsbürgerinnen und -bürger für Haushaltshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen, Saisonarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer und Schaustellerinnen und Schausteller ist abzulehnen. Insbesondere im Bereich der Haushaltshilfen besteht Bedarf auf Grund längerer Lebenserwartung älterer Menschen, des Demografiewandels und der stetigen Zunahme an Pflegebedürftigen zu Hause. Schon jetzt reicht das Personal nicht aus, um diese Pflegebedürftigen ausreichend zu versorgen. Die Neuregelungen würden eine Schlechterstellung vieler Betroffenen darstellen.

Saisonarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer aus Drittstaaten arbeiten häufig in ihren Herkunftsländern unter schlechten und gesundheitsgefährdenden Bedingungen. Durch die Saisonarbeit können diese Personen zeitbefristet einer geregelten Arbeit nachgehen. Deutschland ist vor allem im Bereich der Land- und Forstwirtschaft zeitweise auch auf Saisonarbeiterinnen und -arbeiter aus Nicht-EU-Ländern angewiesen, um den Arbeitskräftebedarf decken zu können.

Die derzeitigen Regelungen (§§ 18, 19 und 21 BeschV), die auch für Drittstaatsangehörige gelten, müssen daher beibehalten und in die neue BeschV entsprechend übernommen werden.

AS, In, Wi 6. Zu Artikel 1 (§ 26 BeschV)

In Artikel 1 § 26 ist das Wort "Kanada," durch die Wörter "Kanada, der Republik Korea, von" zu ersetzen.

Begründung:

Die bisher in § 26 BeschV aufgeführte Positivliste der Staaten, deren Angehörige von den besonderen Bestimmungen und Einschränkungen der Beschäftigungsverordnung weitgehend befreit sind, wird den wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen der letzten Jahre nicht mehr gerecht. Die Republik Korea (Südkorea) ist einer der letzten Staaten außerhalb Europas, die als Mitglied der OECD nicht auf dieser Positivliste stehen.

[...] 7. [Im Gegensatz dazu werden vom Geltungsbereich des § 41 AufenthV, der für die Einreise und den Aufenthalt Vergünstigungen für Angehörige bestimmter Staaten regelt, neben den bislang in § 26 BeschV genannten Staatsangehörigen insbesondere auch Staatsangehörige der Republik Korea erfasst.]
In, Wi

Die Republik Korea gehört als Hochtechnologieland zu den zehn wichtigsten Außenhandelspartnern Deutschlands außerhalb der Europäischen Union. Mit dem seit dem 1. Juli 2011 geltenden Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Südkorea wurde zudem der Weg frei für neue und weitere wechselseitige Marktzugangsmöglichkeiten im Bereich der Dienstleistungen und Investitionen. Zuletzt investierten südkoreanische Firmen erhebliche Mittel in deutsche Unternehmen insbesondere in solchen zukunftssträchtigen und strukturbildenden Branchen wie der Photovoltaik und der Erneuerbaren Energien.

Eine Erweiterung der oben genannten Positivliste um die Republik Korea wäre eine konsequente Schlussfolgerung aus den wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen. Die Erfahrung zeigt, dass die Liberalisierung von Waren- und Dienstleistungsströmen zwischen Staaten nicht ohne Folgen für den Arbeitsmarkt bleibt. Die Aussichten auf eine Vertiefung der Zusammenarbeit in den arbeitsmarktpolitisch relevanten Bereichen Wirtschaft, Forschung und Entwicklung würden sich erheblich verbessern, wenn Staatsangehörigen der Republik Korea die Zustimmung zur Ausübung jeder Beschäftigung unabhängig vom Sitz des Arbeitgebers erteilt werden kann. In der Folge würde dies die Anbahnung weiterer Kooperations- und Investitionsbeziehungen mit südkoreanischen Unternehmen erleichtern. Eine Ausweitung der Beteiligungen südkoreanischer Unternehmen kann sich darüber hinaus mittelfristig sehr positiv auf die unterdurchschnittliche Exportorientierung ostdeutscher Unternehmen auswirken.

AS 8. Zu Artikel 1 (§ 32 Absatz 1 Satz 1 BeschV)

In Artikel 1 § 32 Absatz 1 Satz 1 sind die Wörter "einem Jahr" durch die Wörter "sechs Monaten" zu ersetzen.

Begründung:

In den vergangenen Jahren wurde der Arbeitsmarkt für Geduldete - auch aufgrund der Debatten um den demographischen Wandel sowie den daraus folgenden Fachkräftemangel - geöffnet. So heißt es im Nationalen Aktionsplan Integration (Punkt 2.4.3 "Erschließen der Potenziale von Personen mit Migrationshintergrund einschließlich Bleibeberechtigte und Flüchtlinge", Seite 115): "Bei den Strategien zur Fachkräftesicherung haben Maßnahmen zur Aktivierung und Erschließung der inländischen Potenziale Vorrang. Die in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Maßnahmen und Strategien, die der nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund dienen, leisten in diesem Sinne einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der künftigen Fachkräftebasis in Deutschland. Eine besondere Zielgruppe von Maßnahmen zur Erschließung der bereits im Inland vorhandenen Arbeitskräftepotenziale sind Bleibeberechtigte und Flüchtlinge." Zudem haben sich alle Länder für einen erleichterten und zügigeren Arbeitsmarktzugang für Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltsgestattungen und Duldungen ausgesprochen. Die vorgeschlagene Änderung würde den beschriebenen Paradigmenwechsel umsetzen, indem Geduldeten nach sechs Monaten freier Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden kann.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Auf der 8. Integrationsministerkonferenz am 20./21. März 2013 in Dresden haben sich alle Länder für einen erleichterten und zügigeren Arbeitsmarktzugang für Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltsgestattungen und Duldungen ausgesprochen (TOP 5.6).

AS 9. Zu Artikel 1 (§ 32 Absatz 2 Nummern 1, 2 und 3 - neu - BeschV)

In Artikel 1 § 32 ist Absatz 2 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 1 ist am Ende das Wort "oder" durch ein Komma zu ersetzen.
- b) In Nummer 2 ist am Ende der Punkt durch das Wort "oder" zu ersetzen.
- c) Folgende Nummer ist anzufügen:

"3. einer Beschäftigung von Ehegatten, Lebenspartnern, Verwandten und Verschwägerten ersten Grades eines Arbeitgebers in dessen Betrieb, wenn der Arbeitgeber mit diesen in häuslicher Gemeinschaft lebt."

Begründung:

Die Streichung des § 3 BeschVerfV wird damit begründet, dass nunmehr die durch den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vorgesehene Neuregelung des § 27 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes allen ausländischen Familienangehörigen ein unbeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt eingeräumt werden soll (BR-Drucksache 97/13) und somit diese Verordnungsregelung nicht mehr erforderlich sei. Dies trifft aus folgenden Gründen nicht für den in § 3 Nummer 2 BeschVerfV oben genannten Personenkreis zu:

Die vorgesehene Neuregelung des § 27 Absatz 5 AufenthG betrifft in der Regel nur Ehepartner, Lebenspartner und minderjährige Kinder, die im Rahmen des Familiennachzugs eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, während die derzeitige Verordnungsregelung, die auch für Verwandte und Verschwägte ersten Grades gilt, gerade nicht eine Aufenthaltserlaubnis voraussetzt, somit sich auch auf Inhaber von Aufenthaltsgestattungen und Duldungen bezieht. Es ist nun nicht nachvollziehbar, warum das in der Praxis relevante Privileg der zustimmungsfreien Beschäftigung für nahe Angehörige des Arbeitgebers künftig entfallen soll, zumal damit Schwarzarbeit vermieden wird und die zustimmungsfreie Beschäftigung dieses Personenkreises im fiskalischen Interesse liegt.

AS 10. Zu Artikel 1 (§ 32 Absatz 4 - neu -, § 34 BeschV)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Dem § 32 ist folgender Absatz anzufügen:

"(4) Die Absätze 2 und 3 finden auch Anwendung auf Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung."

b) § 34 ist zu streichen.

Begründung:

Die bestehenden Regelungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber kommen in Ländern mit schwieriger Arbeitsmarktsituation einem faktischen Arbeitsverbot gleich und verwehren jugendlichen Asylsuchenden den Zugang zum dualen Ausbildungssystem. Aus integrationspolitischen Erwägungen sollten die für Geduldete geltenden Regelungen des erleichterten Arbeitsmarktzugangs daher auch auf Asylsuchende Anwendung finden.

AS 11. Zu Artikel 1 (§ 33 Absatz 3 - neu - BeschV)

In Artikel 1 ist dem § 33 folgender Absatz anzufügen:

"(3) Absatz 1 gilt nicht für jugendliche oder heranwachsende geduldete Ausländerinnen und Ausländer."

Begründung:

Nach der Verordnung ist Geduldeten der Zugang zum Arbeitsmarkt unter anderem dann zu versagen, wenn sie selbst den Nichtvollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen zu vertreten haben. Hierunter fällt auch das Unterlassen zumutbarer Mitwirkungshandlungen bei der Passbeschaffung. Jugendliche, die sich im Interessenkonflikt zwischen der Aufdeckung der Täuschungshandlung ihrer Eltern und dem Erfüllen der eigenen Mitwirkungspflicht befinden, werden sich aus persönlichen Gründen in der Regel gegen ihre rechtlichen Verpflichtung entscheiden. Hieran ändert auch die neu eingeführte Konkretisierung der Nicht-Zurechenbarkeit des Fehlverhaltens Anderer in § 33 Absatz 2 nichts, denn den Jugendlichen wird nur ihre eigene Täuschung zugerechnet. Eine aktive Mitwirkung ohne Aufdeckung des Fehlverhaltens der Eltern kann als aktive Täuschungshandlung ausgelegt werden, die sodann zum Beschäftigungsverbot führen würde. Diese Folge widerspricht dem öffentlichen Interesse von Bund und Ländern an der Sicherung des Fachkräftepotentials, die unter anderem durch erhöhte

Teilnahme von Jugendlichen mit Migrationshintergrund an der beruflichen Ausbildung erfolgen soll. Daher sind sie zur Ausübung einer Beschäftigung von einer Mitwirkungspflicht zu befreien.

Die Privilegierung der jugendlichen und heranwachsenden Ausländerinnen und Ausländer beim Arbeitsmarktzugang erfolgt in Anlehnung an den am 22. März 2013 erfolgten Beschluss des Bundesrates zur Änderung des § 25a des Aufenthaltsgesetzes (BR-Drucksache 505/12 (Beschluss)), wonach dieser Personengruppe bei nachhaltiger Integration ein Aufenthaltstitel erteilt werden soll.

B

12. Der Ausschuss für Innere Angelegenheiten

empfiehlt dem Bundesrat ferner die Annahme der nachstehenden EntschlieÙung:

Der Bundesrat begrüÙt die Neuregelung des Ausländerbeschäftigungsrechts ausdrücklich und hebt besonders hervor, dass mit der Neuregelung erstmals auch die in Teilen der Wirtschaft nachdrücklich geforderte Zuwanderung nichtakademischer Fachkräfte ermöglicht und das Ausländerbeschäftigungsrecht insgesamt deutlich vereinfacht und modernisiert wird.

Begründung:

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union die Auffassung bekräftigt, dass der Fachkräftebedarf auf Grund der demografischen Entwicklung auch im Bereich solcher Berufe besteht, die nicht zwingend einen Hochschulabschluss voraussetzen und daher auch nichtakademische Fachkräfte von den Regelungen zur Blauen Karte EU profitieren sollten (Stellungnahme des Bundesrates vom 10. Februar 2013, BR-Drucksache 848/11 (Beschluss)).

Da der Personenkreis, dem eine Blaue Karte EU erteilt werden kann, nach Auffassung der Bundesregierung auf Fachkräfte mit Hochschulabschluss beschränkt bleiben sollte, fand die Auffassung des Bundesrates letztlich keinen Eingang in die weitere Gesetzgebung zur Blauen Karte EU, wird aber mit der künftigen Regelung in § 6 Absatz 2 BeschV in der Sache gleichwohl umgesetzt werden.

Die neugefasste Beschäftigungsverordnung trägt auch wesentlich zur Vereinfachung des Arbeitsmigrationsrechts bei, zumal durch die Aufhebung der Beschäftigungsverfahrensverordnung die im geltenden Recht noch bestehende und in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten führende Differenzierung zwischen neu einreisenden Ausländern einerseits und bereits hier lebenden Ausländern andererseits beendet werden wird.