

Die deutsche Wirtschaft fordert eine verstärkte Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland, um sich heute schon abzeichnenden Engpässen auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen und dem demografischen Wandel Rechnung zu tragen.¹ Die politischen Parteien sprechen sich zur Lösung des Problems für ein Einwanderungsgesetz aus.² Die EU-Kommission hat am 7. Juni 2016 den Entwurf einer neuen Blue Card-Richtlinie zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung vorgelegt.³ Im Folgenden sollen die bestehenden rechtlichen Regelungen für eine Zuwanderung von Fachkräften dargestellt werden, anschließend das seit 2015 praktizierte Kanadische Modell einer punktebasierten Fachkräfteauswahl und die Blue Card-Vorschläge der EU-Kommission vom Juni 2016. Abschließend wird untersucht, ob Deutschland ein Einwanderungsgesetz zur Verbesserung der Fachkräftegewinnung benötigt.

I. Fachkräftezuwanderung nach geltendem Recht

1. Staatsangehörige von EU-Staaten

Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten besitzen nach Art. 45 AEUV das Recht, sich in einem Mitgliedstaat ihrer Wahl einen Arbeitsplatz zu suchen, dort eine Beschäftigung nach den auch für Inländer geltenden Bedingungen auszuüben und zu diesem Zweck ihren Aufenthalt in dem Mitgliedstaat zu begründen. Sie benötigen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Deutschland keine Aufenthaltserlaubnis. Von diesem Recht, das innerstaatlich durch das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU)⁴ umgesetzt ist, haben EU-Ausländer in den letzten Jahren zunehmend Gebrauch gemacht. So wanderten im Jahr 2015 gut 685.000 EU-Bürger nach Deutschland ein. Dies entspricht einem Anstieg um 9 % im Vergleich zum Vorjahr. Der Wanderungssaldo (Zuwanderung minus Abwanderung) betrug gut 380.000.⁵ Der Anteil der EU-Binnenmigration an der Gesamtzuwanderung betrug 55 %.⁶ Dabei handelte es sich zum Großteil um eine Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Im Jahr 2015 wanderten insgesamt zwar nahezu 2 Mio. Menschen nach Deutschland ein und damit 49 % mehr als im Vorjahr, doch sank wegen des hohen Anteils von Asylsuchenden der Anteil der EU-Bürger am Migrationsgeschehen und auch der Anteil der zuwandernden Fachkräfte.⁷ Innerhalb der OECD verzeichnet Deutschland nach den USA die zweithöchste Zahl an dauerhaft Zuwandernden.⁸

2. Drittstaatsangehörige

¹ Bund Deutscher Arbeitgeber (BDA), Zuwanderungspraxis verbessern, Positionspapier vom September 2015. Zum demografischen Wandel vgl. Pressemitteilung Nr. 153/15 des Statistischen Bundesamtes vom 28.04.2015 m.w.N.

² Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion "Deutschland als Einwanderungsland gestalten" vom März 2015; Beschluss des CDU-Bundesparteitags vom 14. Dezember 2015.

³ EU-Kommission, Richtlinienvorschlag vom 07.06.2016, COM(2016) 378 final. Die gegenwärtige Blue-Card-Richtlinie datiert vom 25. Mai 2009, ABl. EU L 155, S. 17.

⁴ FreizügG/EU vom 30.07.2004, BGBl. I S. 1950, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2015, BGBl. I S. 2557.

⁵ BAMF, Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland, Jahresbericht 2015, S. 6 ff.

⁶ Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge für 2014, S. 37.

⁷ Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2, März 2016, S. 158-173

⁸ OECD, International Migration Outlook 2015, S. 16

Staatsangehörige aus Drittstaaten, die nach Deutschland einreisen und einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen, benötigen hierfür eine Aufenthaltserlaubnis. Deren Voraussetzungen sind in den §§ 18 bis 21 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und in der Beschäftigungsverordnung (BeschV)⁹ geregelt. Dabei enthalten die gesetzlichen Vorschriften das gesetzgeberische Programm und die Verordnung dessen detaillierte Umsetzung in Bezug auf einzelne Berufsgruppen (z.B. Sprachlehrer) und Beschäftigungszwecke (au-Pair). Das ist auch in klassischen Einwanderungsländern nicht anders, die einen "Immigration Act" und eine "Immigration Regulation" besitzen, ergänzt um Verwaltungsvorschriften, die dort als "Ministerial Instructions" bezeichnet werden.¹⁰

a) Der Grundsatz der Bedarfszuwanderung

Die Einwanderung von Fachkräften kann sich an zwei unterschiedlichen Grundsätzen orientieren: der Potentialzuwanderung oder der Bedarfszuwanderung. Die klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien haben sich ursprünglich vom Prinzip der Potentialeinwanderung leiten lassen. Sie wollten die besten und hellsten Köpfe (the best and the brightest), unabhängig davon ob für sie schon ein konkretes Jobangebot vorlag. Demgegenüber orientiert sich das deutsche Zuwanderungsrecht an dem Grundsatz, dass ein arbeitsvertraglich konkretisierter Bedarf an der Einstellung des individuellen Arbeitnehmers besteht. Denn eine Aufenthaltserlaubnis darf für Arbeitsmigranten gemäß § 18 Abs. 5 AufenthG nur erteilt werden, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt.

In Deutschland kommt der Bundesagentur für Arbeit bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit eine zentrale Steuerungsfunktion zu. Sie muss der Erteilung durch die Ausländerbehörde zustimmen, es sei denn die Beschäftigungsverordnung oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung regeln etwas Abweichendes (§ 18 Abs. 2 AufenthG). Die Erteilung soll sich gemäß § 18 Abs. 1 AufenthG an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland orientieren unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und dem Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen.

Die Bundesagentur für Arbeit kann der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG zustimmen, wenn sich durch die Beschäftigung von Ausländern keine nachteiligen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt ergeben und für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer oder diesen gleichgestellte Ausländer nicht zur Verfügung stehen (§ 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG, sog. Vorrangprüfung). Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist auch möglich, wenn die Bundesagentur für Arbeit für einzelne Berufsgruppen oder Wirtschaftszweige festgestellt hat, dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (§ 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AufenthG). Der Ausländer, dem eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt wird, darf nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer

⁹ Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern vom 06.06.2013, BGBl. I S. 1499, zuletzt geändert durch VO vom 24.10.2015, BGBl. I S. 1789.

¹⁰ So etwa in Kanada: Immigration and Refugee Protection Act, zuletzt geändert am 01.07.2015, zugänglich unter: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/>, Immigration and Refugee Protection Regulations, zuletzt geändert am 11.03.2016, zugänglich unter: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-2002-227/>

beschäftigt werden (§ 39 Abs. 2 Satz 1 letzter Halbsatz). Die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis kann die Dauer und die berufliche Tätigkeit festlegen und die Beschäftigung auf bestimmte Betriebe oder Bezirke beschränken (§ 39 Abs. 4 AufenthG).

Das Aufenthaltsgesetz und die Beschäftigungsverordnung regeln unter Beachtung der vorstehenden Grundsätze insbesondere die nachstehend aufgeführten Fälle einer Fachkräftezuwanderung.

b) Zuwanderung von Hochqualifizierten

Die Kriterien für die Einwanderung und den Aufenthalt von Hochqualifizierten bestimmen sich nach den Regeln über die Blue Card der EU (§ 19 a AufenthG). Sie setzen die Vorgaben der EG-Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung vom 25.05.2009 um.¹¹

Für die Erteilung der Blue Card EU sind zwei Voraussetzungen zu erfüllen. Der Ausländer muss einen deutschen oder vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss besitzen und ein Arbeitsangebot vorweisen können, nach dem er ein bestimmtes Mindestgehalt erhält. Das Mindestgehalt muss mindestens zwei Drittel der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (derzeit 49.600,- EUR brutto / Jahr) betragen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 a BeschV). In bestimmten Mangelberufen ist auch ein Jahresbruttoeinkommen in Höhe von 52 Prozent der genannten Beitragsbemessungsgrenze ausreichend (derzeit 38.688,- Euro brutto / Jahr). Solche Mangelberufe üben nach § 2 Abs. 2 BeschV folgende Berufsgruppen aus: Naturwissenschaftler, Mathematiker, Architekten, Raum-, Stadt- und Verkehrsplaner, Designer, Ingenieure, Humanmediziner (außer Zahnärzte) sowie akademische Fachkräfte der IT-Branche.¹² Sind diese Voraussetzungen erfüllt, bedarf es keiner Vorrangprüfung der Bundesanstalt für Arbeit (§ 2 Abs. 2 Satz 2 BeschV). Erreicht der Ausländer nicht die geforderte Gehaltsgrenze, kann er trotzdem eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19 a AufenthG erhalten, aber nur nach Durchführung der Vorrangprüfung und Prüfung der Arbeitsbedingungen gemäß § 39 Abs. 2 AufenthG, soweit nicht ein inländischer Hochschulabschluss vorliegt (§ 2 Abs. 1 Nr. 2b BeschV).

Der Hochqualifizierte erhält bei erstmaliger Erteilung eine Aufenthaltserlaubnis von höchstens vier Jahren, um einer seiner Qualifikation angemessenen Beschäftigung nachgehen zu können (§ 19 a Abs. 1 und 3 AufenthG). Nach 33 Monaten Beschäftigung ist ihm eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn er die gebotenen Beitragsleistungen in eine Altersversorgung erbracht hat (§ 19 a Abs. 6 AufenthG). Die Frist verkürzt sich auf 21 Monate, wenn der Antragsteller deutsche Sprachkenntnisse der Stufe B1 nachweisen kann.

¹¹ Richtlinie 2009/50/EG vom 25.05.2009, ABl. EU L 155, S. 17; zu deren Auslegung vgl. Hailbronner/Herzog-Schmidt, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. (2016) S. 764 ff.

¹² Ergänzend zu § 2 Abs. 2 BeschV ist die Internationale Standardklassifikation der Berufe (ISCO-88) heranzuziehen, ABl. L 292 vom 10.11.2009, S. 31; vgl. auch die Hinweise des BMI, abrufbar unter: www.bmi.de.

Im Jahr 2014 sind 5.378 Drittstaatsangehörige nach Deutschland eingereist, denen eine Blue Card EU erteilt wurde.¹³ Dies bedeutet einen Anstieg um 15 % im Vergleich zum Vorjahr. Davon erhielten 58 % die Blaue Karte EU, weil sie als Akademiker ein jährliches Bruttogehalt in Höhe von mindestens zwei Dritteln der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung vorweisen konnten. Die übrigen 42 % verdienten zunächst weniger, erhielten aber dennoch eine Blue Card EU, weil sie in einem Mangelberuf tätig waren. Die meisten Blue Cards wurden Staatsangehörigen aus Indien (21 %) erteilt. Weitere Hauptherkunftsländer waren die Russische Föderation (9,5%), die Ukraine (8 %) und die Vereinigten Staaten (7 %).

c) Zuwanderung von hochqualifizierten Wissenschaftlern

Hochqualifizierten Wissenschaftlern kann nach § 19 AufenthG schon bei Einreise eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden, also ein Recht zum dauerhaften Aufenthalt in Deutschland. Die Vorschrift zielt auf Spitzenkräfte der Wissenschaft. Sie erfasst Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen sowie Lehrpersonen oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion. Diesen Aufenthaltstitel besitzen derzeit etwa 3.000 Personen, die sich auf Staatsangehörige aller Kontinente verteilen.¹⁴ Er wird seit Einführung der Blue Card EU im Jahr 2012 allerdings deutlich seltener vergeben, da der Aufenthaltstitel nach § 19 a AufenthG die Regelvorschrift sein soll, die auch Wissenschaftler umfasst. Eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG wird daher nur - im Vergleich mit den Jahren vor Einführung der Blue Card EU - noch in einem Zehntel der Fälle erteilt.¹⁵

Des Weiteren kann Ausländern eine Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Forschungsvorhaben erteilt werden, wenn sie eine wirksame Aufnahmevereinbarung mit einer anerkannten Forschungseinrichtung abgeschlossen haben (§ 20 AufenthG). Diese Regelung dient der Umsetzung der Forscher-Richtlinie der EU.¹⁶

Insgesamt arbeiteten an deutschen Hochschulen im Jahr 2014 mehr als 40.000 wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter mit ausländischer Staatsangehörigkeit, darunter 3.000 hauptberufliche Professoren. Viele von ihnen benötigen aber keine Aufenthaltserlaubnis, weil sie Unionsbürger sind.

d) Zuwanderung von sonstigen Akademikern

§ 18 AufenthG i.V.m. § 2 Abs. 3 BeschV enthält eine Auffangregelung, die die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Akademiker mit Arbeitsplatzangebot in Deutschland ermöglicht, die die Gehaltsgrenzen für die Blue Card EU nicht erfüllen. Die Bundesagentur für Arbeit muss der Beschäftigung aber zustimmen. Eine Zustimmung setzt hier sowohl die Vorrangprüfung als auch die Prüfung der Vergleichbarkeit der Beschäftigungsbedingungen mit denen inländischer Arbeitnehmer voraus.

¹³ Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge für 2014, S. 66.

¹⁴ Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge für 2014, S. 64.

¹⁵ Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge für 2014, S. 64.

¹⁶ Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12.10.2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung, ABl. EU L 289 S. 15.

Im Jahr 2014 wurden knapp 4.200 Zustimmungen nach § 2 Abs. 3 BeschV zur Beschäftigung in akademischen Berufen erteilt. Hauptherkunftsländer dieser Akademiker sind Indien (29 %), China (13 %), die Russische Föderation (6 %) und die Ukraine (5 %).¹⁷

e) Zuwanderung in ausgewählte Berufsfelder

Die Beschäftigungsverordnung sieht präzise Regelungen für den befristeten Aufenthalt von Beschäftigten in bestimmten Berufsfeldern vor (§§ 10 - 15 c BeschV). Das betrifft u.a. Sprachlehrer, Spezialitätenköche, Saisonbeschäftigte und Au-pairs, aber auch Beschäftigte von internationalen Konzernen, die einen Personalaustausch praktizieren oder Auslandsprojekte durchführen. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis setzt auch hier die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit voraus.

Darüber hinaus steht der Bundesagentur ein Instrument zur Verfügung, um auf einen auftretenden Fachkräftebedarf flexibel reagieren zu können. Sie kann die Zustimmung zur Beschäftigung eines beruflich qualifizierten Arbeitnehmers mit Arbeitsplatzangebot in Deutschland erteilen, indem sie feststellt, dass die Besetzung von offenen Stellen aufgrund vorhandener Engpässe arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (§ 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AufenthG, § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV). Ist dies der Fall, setzt die Bundesagentur für Arbeit den Beruf auf eine so genannte Positivliste. Wesentliche Indikatoren für die Aufnahme in die Positivliste sind das Verhältnis von Arbeitssuchenden zu offenen Stellen, die Dauer der Wiederbesetzung einer offenen Stelle sowie die Zahl der sich bereits in Ausbildung befindlichen Personen und der zu erwartenden Altersabgänge. Die Positivliste umfasst insbesondere Gesundheits- und Pflegeberufe, Mechatronik- und Elektroberufe, Gebäude- und versorgungstechnische Berufe, Berufe aus dem Verkehrs- und Logistikbereich sowie in der Softwareentwicklung und Programmierung.¹⁸ Die Bundesagentur für Arbeit kann die Zustimmung auf bestimmte Herkunftsländer beschränken und am Bedarf orientierte Zulassungszahlen festlegen.

f) Berufliche Bindung von Ausländern mit inländischer Qualifikation

Einem Ausländer, dessen Aufenthalt in Deutschland bisher lediglich geduldet war, kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer seiner beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung erteilt werden, etwa dann, wenn er in Deutschland eine qualifizierte Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium abgeschlossen hat (§ 18 a AufenthG). Auf diese Weise erfolgt eine Bindung an Deutschland über den bisherigen Aufenthalt hinaus.

g) Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche

Das deutsche Aufenthaltsrecht enthält drei Regelungen, nach denen eine Aufenthaltserlaubnis auch ohne ein Arbeitsplatzangebot i.S.v. § 18 Abs. 5 AufenthG erteilt werden kann. Sie ermöglichen einen Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche.

¹⁷ Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge für 2014, S. 53.

¹⁸ Vgl. die Positivliste mit Stand zum 29.02.2016

(<https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdex/~edisp/l6019022dstbai447048.pdf>)

Begünstigt sind zum einen ausländische Akademiker, die entweder ihr Studium in Deutschland erfolgreich abgeschlossen haben und anschließend hier beruflich Fuß fassen wollen (§ 16 Abs. 4 AufenthG), zum anderen Akademiker, die vom Ausland aus nach Deutschland zur Arbeitsplatzsuche einreisen oder sich im Anschluss an eine Erwerbstätigkeit in Deutschland einen neuen Arbeitsplatz suchen wollen (§ 18 c AufenthG). Den Absolventen deutscher Hochschulen kann der Aufenthalt für die Dauer von bis zu 18 Monaten genehmigt werden; dieser kann der Suche eines Arbeitsplatzes wie auch der Erwerbstätigkeit auf dem gefundenen Arbeitsplatz dienen (§ 16 Abs. 4 AufenthG). Nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 BeschV ist ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen der Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit möglich. Den externen Bewerbern kann der Aufenthalt nur zur Suche eines Arbeitsplatzes gestattet werden, eine im Erfolgsfall mögliche Aufnahme einer Erwerbstätigkeit richtet sich dann nach den dargestellten Regeln der §§ 18 ff. AufenthG. Die dritte Kategorie sind Absolventen einer qualifizierten Berufsausbildung in Deutschland, die sich nach deren Abschluss bis zu einem Jahr lang einen Arbeitsplatz suchen können (§ 17 Abs. 3 AufenthG).

Die Regelungen der §§ 16 Abs. 4, 17 Abs. 3 und 18 c AufenthG ermöglichen in begrenztem Umfang eine Zuwanderung von Akademikern und Absolventen einer qualifizierten Berufsausbildung nach dem Prinzip der Potentialeinwanderung, da sie keinen arbeitsmarktpolitischen Bedarf voraussetzen. Die Vorschrift des § 18 c AufenthG wurde aufgrund einer Beschlussempfehlung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in das Gesetz eingefügt, insbesondere um dem Interesse mittelständischer Unternehmer an einer Erleichterung der Anwerbung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland Rechnung zu tragen.¹⁹ Damit sollte der Schwierigkeit begegnet werden, geeignete Bewerber allein aus dem Ausland heraus zu identifizieren, etwaige Kontakte zu knüpfen, Vorstellungsgespräche zu führen und letztlich einen Arbeitsvertrag mit ihnen abzuschließen.²⁰

II. Das Kanadische Modell der Fachkräfteauswahl

Kanada ist - anders als Deutschland - ein klassisches Einwanderungsland. Seit mehr als fünfzig Jahren gilt Einwanderung als wichtiger Bestandteil für die Fortentwicklung des Staates. Jeder fünfte Kanadier ist außerhalb des Landes geboren. Das Land nimmt weltweit eine führende Rolle in der Anwerbung und Auswahl hochqualifizierter Arbeitskräfte ein.²¹ Jährlich stellt der Einwanderungsminister dem Parlament einen Plan für die angestrebte Zahl neuer Zuwanderer vor, den sog. "Levels Plan". Dieser legt nach Einwandererkategorien fest, wie viele Fachkräfte, Familienangehörige und humanitäre Zuwanderer in Kanada aufgenommen werden sollen. Für das Jahr 2016 wird eine Einwandererzahl (permanent residents) von 300.000 angestrebt, davon 160.000 Fachkräfte.²² Die Fachkräfte werden im Rahmen von unterschiedlichen Programmen ausgewählt. Dazu zählen Programme für Hochqualifizierte, aber auch Programme zur Deckung eines bestimmten Arbeitskräftebedarfs, z.B. für Pflegekräfte (Zielzahl für 2016: 22.000). Aber auch die Programme für Hochqualifizierte gliedern

¹⁹ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 25.04.2012, BT-Drs. 17/9436, S. 15.

²⁰ Vgl. hierzu Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 23.04.2012, Ausschuss-Drs. 17(4)482 C, S. 2-5.

²¹ So Desiderio/Hooper, The Canadian Expression of Interest System for Managing Skilled Migration, März 2016, S. 4; Gnatzy, ZAR 2001, 243, 245 ff.

²² Immigration Levels Plan, März 2016, abrufbar unter:

<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/notices/2016-03-08.asp>

sich auf in Bundes- und Provinzprogramme und in solche für externe und bereits im Land arbeitende Hochqualifizierte sowie für fähige Handwerker. Die kanadischen Einwanderungsprogramme kommen in ihrer Differenziertheit weitgehend den deutschen Regelungen im AufenthG und in der BeschV gleich. Allerdings ist die Gewichtung von ökonomischer zu humanitärer Einwanderung in Kanada diametral anders als in Deutschland. Während im Jahr 2013 in Deutschland 12 % der Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt wurden, betrug der Anteil in Kanada 57 %. Demgegenüber wurden in Deutschland 28 % der Aufenthaltstitel auf humanitären Gründen gestützt, in Kanada hingegen nur 12 %.²³ Die Schere wird aufgrund des seit 2015 zu verzeichnenden Flüchtlingszustroms nach Deutschland, in dessen Folge hunderttausende von humanitären Aufenthaltserlaubnissen erteilt werden, weiter auseinandergehen.

1. Die Entwicklung eines punktebasierten Auswahlverfahrens

Seit 1967 praktiziert Kanada ein punktebasiertes Auswahlverfahren für die Zuwanderung von Fachkräften, zunächst ausschließlich oder ganz überwiegend gestützt auf das in den Bewerbern steckende Potential (the best and the brightest). Die Punkte wurden vergeben für Sprachkenntnisse, Ausbildung und Qualifikation, Alter und Arbeitserfahrung.²⁴ Ein punktebasiertes Auswahlverfahren wird - in unterschiedlichen Varianten - mittlerweile in mehr als zehn Ländern praktiziert.²⁵ Seit 2008 sind in Kanada allerdings vielfältige Reformen erfolgt, die als Abkehr vom Vorrang der Potentialzuwanderung zu werten sind.²⁶ Nunmehr wurde zusätzlich zur persönlichen Qualifikation verlangt, dass der Bewerber Erfahrung in einem vom Staat definierten Mangelberuf hat oder ein konkretes Arbeitsangebot in Kanada besitzt.²⁷ Denn Kanada musste in den 1990-er Jahren feststellen, dass die ausgewählten Einwanderer in zu geringem Maße eine ihrer Qualifikation entsprechende Arbeit fanden. Die Einkommen der Eingewanderten betrug nach fünf Jahren nach ihrer Ankunft nur 60 % des Einkommens der in Kanada Geborenen.²⁸ 42 % der Einwanderer verfügten über Bildungsabschlüsse, die für ihre in Kanada ausgeübte Tätigkeit nicht erforderlich waren.²⁹ Mit Beginn des Jahres 2015 hat sich Kanada für ein neues Auswahlverfahren entschieden, das dem in den Bewerbern steckenden Humankapital und der konkreten Nachfrage des Arbeitsmarkts bei der Punktevergabe jeweils das gleiche Gewicht einräumt (Express Entry-Auswahlverfahren).

²³ Dörig, The Challenge of an unprecedented Refugee Influx, Ottawa 2016, Folie 10, abrufbar unter: <http://www.ccat-ctac.org/CMFiles/Symposium2016AtaGlanceMay21.pdf>

²⁴ Desiderio/Hooper, The Canadian Expression of Interest System for Managing Skilled Migration, März 2016, S. 4; Gnatzy, ZAR 2001, 243, 246 f.

²⁵ So in Australien, Neuseeland, Großbritannien, Dänemark, Niederlande, Österreich, Korea, Japan und Singapur.

²⁶ Vgl. Langenfeld/Waibel in: Festschrift für Hailbronner, 2013, S. 169, 173.

²⁷ Jahresgutachten 2015 des Sachverständigenrats Deutscher Stiftungen, S. 35.

²⁸ Desiderio/Hooper, S. 6.

²⁹ Li Xue, Initial Labour Market Outcomes, 2008, S. 24, abrufbar unter:

<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/LSIC-employment-outcome.pdf>

2. Das Express Entry-Auswahlverfahren³⁰

a) Zweistufigkeit des Verfahrens

Das seit Jahresbeginn 2015 in Kanada praktizierte Express Entry-Auswahlverfahren ist zweistufig. Interessenten an einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis zur Einwanderung nach Kanada müssen im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens (expression of interest) zunächst bestimmte Mindestkriterien erfüllen, um in den staatlich verwalteten Bewerberpool aufgenommen zu werden.³¹ Haben sie Aufnahme im Pool gefunden, wird ihre Eignung, sich im kanadischen Erwerbsleben zu etablieren (ability to become economically established)³², anhand vorgegebener Kriterien mit Punkten bewertet und die Bestplatzierten erhalten eine Einladung, sich um eine Aufenthaltserlaubnis zu bewerben (invitation to apply). Erst nach Erhalt einer solchen Einladung können die ausgewählten Bewerber ihren Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis stellen.³³ Die Aufnahme in den Pool erfolgt nur für die Dauer eines Jahres, sodass kein Rückstau von jahrelang unberücksichtigten Bewerbern mehr entstehen kann, wie er für das bis 2014 praktizierte Bewerbungsverfahren kennzeichnend war. Mit dem zweistufigen Verfahren knüpft Kanada an positive Erfahrungen an, die Australien hiermit bereits gemacht hat.³⁴ Die Vergabe von Punkten für die Qualität der Erfüllung bestimmter in der Einwanderungsverordnung³⁵ vorgegebener Kriterien ist sowohl für die Aufnahme in den Bewerberpool wie auch für das Ranking innerhalb des Pools maßgeblich.

b) Die Aufnahme in den Bewerberpool

Der Pool umfasst Bewerbungen um Aufnahme in eines von vier unterschiedlichen Bewerberprogrammen, für die jeweils unterschiedliche Aufnahmekriterien und Punktzahlen gelten. Hier soll das wichtigste Programm dargestellt werden, das für externe Bewerber geltende "Federal Skilled Worker Programm". Daneben gibt es noch ein Programm für bereits in Kanada lebende Fachkräfte, die ihren befristeten Aufenthalt in einen dauerhaften umgestalten wollen (Canadian Experience Class), ein Programm für erfahrene Berufstätige in vornehmlich handwerklich-technischen Berufen (Federal Skilled Trade Occupations Class) und eines für Bewerber, die von einer bestimmten Provinz Kanadas zur dortigen Aufnahme nominiert wurden (Provincial Nominee Class).

Die höchstmögliche Punktzahl für die Aufnahme in den Pool für das Federal Skilled Worker Programm sind 100, derzeit sind 67 erforderlich.³⁶ Die Punkte werden vergeben für Bildung (maximal 25), Sprachkenntnisse (maximal 28), Berufserfahrung

³⁰ Für wertvolle Hinweise zum Express Entry-Verfahren danke ich Frau Maia Welbourne, Geraldirektorin Immigration, Citizenship and Immigration Canada, Ottawa.

³¹ § 10.1 (3) Immigration and Refugee Protection Act i.d.F. vom 01.07.2015, abrufbar unter: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/>

³² § 12 (3) Immigration and Refugee Protection Act.

³³ § 10.1 (1) Immigration and Refugee Protection Act.

³⁴ Finotelli/Kolb, Journal of Comparative Policy Analysis 2015, S. 4.

³⁵ Immigration and Refugee Protection Regulations i.d.F. vom 11.03.2016, abrufbar unter: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-2002-227/>

³⁶ Hinweise des Kanadischen Einwanderungsministeriums, Stand: 15.06.2016, Fußnote 1 zu "Minimum Requirements", abrufbar unter: <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who.asp>

(maximal 15), Lebensalter (maximal 12, degressiv wenn älter als 36 Jahre), Vorhandensein eines Arbeitsplatzangebots (maximal 10) und Integrationsfähigkeit (maximal 10, honoriert werden u.a. Voraufenthalte in Kanada).³⁷ Aus den Kriterien für die Aufnahme in den Pool wird deutlich, dass dabei das Befähigungspotential, das der Bewerber mitbringt, im Vordergrund steht, und nur eine geringe Punktzahl auf das Vorhandensein eines Arbeitsplatzangebots entfällt. Nur mit hoher Qualifikation kann er die Aufnahme in den Pool erreichen.

c) Die Auswahl aus dem Bewerberpool

Die Bewertung der Bewerber im Pool erfolgt nach einem durch Verwaltungsvorschrift geregelten "Comprehensive Ranking System".³⁸ Danach können bis zu 1.200 Punkte vergeben werden, davon jeweils maximal 600 Punkte für Humankapitalfaktoren und 600 Punkte für ein qualifiziertes Arbeitsplatzangebot oder eine Nominierung durch eine Provinz Kanadas. Die Humankapitalpunkte werden vergeben für Lebensalter (maximal 110), Bildung (maximal 150), Sprachkenntnisse (maximal 160), Berufserfahrung in Kanada (maximal 80), für Kanada nutzbringende Bildungs- und Berufsqualifikation sowie ausländische Berufserfahrung (skill transferability factors - maximal 100). Die weiteren 600 Punkte, die sich an nachfrageorientierten Kriterien orientieren, werden in voller Höhe vergeben, wenn ein qualifiziertes Arbeitsplatzangebot oder eine Nominierung durch eine Provinz Kanadas vorliegt. Ein Arbeitsplatzangebot wird im Übrigen nur dann mit Punkten honoriert, wenn der angestrebte Beruf in einer nationalen Liste dafür anerkannter Berufe geführt ist und das konkrete Arbeitsplatzangebot von dem Kanadischen Department of Employment and Social Development befürwortet wird.³⁹

Seit Beginn des Verfahrens im Jahr 2015 reichte in den mehrfach im Jahr durchgeführten Rankings (23 mal in 2015) jeweils eine Punktzahl von 450 aus, um eine "Invitation to Apply" zu erhalten.⁴⁰ Das zeigt, dass für Bewerber, die sich für die Aufnahme in den Pool qualifiziert haben, ein qualifiziertes Arbeitsplatzangebot ausreicht, um sich für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu qualifizieren. Tatsächlich hatten 60 % der erfolgreichen Bewerber eine Punktzahl von mehr als 600. Bewerber ohne ein solches Angebot haben es deutlich schwerer, können die geforderte Punktzahl bei hoher Qualifikation aber auch ohne ein Arbeitsplatzangebot erreichen.

d) Ergebnisse des Auswahlverfahrens

Der erste Jahresbericht über die Ergebnisse des Express-Entry-Verfahrens weist aus, dass sich 191.279 Personen um die Aufnahme in den Bewerberpool beworben haben. Von diesen erfüllten 88.048 nicht die Aufnahmekriterien. 31.036 der aufgenommenen Kandidaten erhielten eine Einladung zur Bewerbung. 63.937 sind im Pool verblieben als aktive Kandidaten oder als Personen mit noch ausstehender Invitation to Apply. Von den 31.036 erfolgreichen Kandidaten entfielen 13.214 auf

³⁷ §§ 76-83 Immigration and Refugee Protection Regulations

³⁸ Ministerial Instructions for the Express Entry Application i.d.F. vom 30.05.2015, abrufbar unter: <http://www.cic.gc.ca/english/department/mi/express-entry.asp>

³⁹ Das gilt für die Punkte zur Aufnahme in den Pool wie für die Punkte für das Ranking innerhalb des Pools.

⁴⁰ Express Entry Year-End Report 2015, Stand: 24.05.2016, abrufbar unter: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/reports/ee-year-end-2015.asp>

das Federal Skilled Worker-Programm, 11.228 auf die Canadian Experience Class, 4.105 auf Provincial Nominees und 2.516 auf die Federal Skilled Trade Occupations Class. Die meisten Bewerber wurden für den Bereich der Gastronomie gewonnen (16 %), danach folgen IT-Fachleute (10 %), Universitätsprofessoren und Lektoren (3 %), Steuerberater und Wirtschaftsprüfer (2 %) sowie Finanz- und Investmentberater (2 %). Ein großer Anteil der ausgewählten Bewerber stammt aus Asien. In der Platzierung liegen folgende fünf Staatsangehörigkeiten an der Spitze: Indien (22,4 %), Philippinen (12,6 %), China (5,9 %), Vereinigtes Königreich (5,8 %), Irland (4,3 %).

3. Bewertung des kanadischen Systems der Fachkräfteauswahl

Die Analyse des in Kanada seit Jahresbeginn 2015 praktizierten Express Entry-Auswahlverfahrens für einwanderungswillige Fachkräfte zeigt, dass es eine Mischung aus Faktoren enthält, die auf das Qualifikationspotential des Bewerbers abstellen und solchen, die ein konkretes Arbeitsplatzangebot honorieren. Anders als in Deutschland muss jeder Bewerber zunächst ein bestimmtes Qualifikationsniveau hinsichtlich seiner Bildung, Sprachkompetenz, beruflichen Erfahrung und Integrationsfähigkeit aufweisen, um überhaupt die Chance einer Aufnahme in den Bewerberpool zu erhalten. Darüber hinaus eröffnet das kanadische Auswahlssystem auch Bewerbern ohne Angebot eines konkreten Arbeitsplatzes die Möglichkeit, in das Land einreisen zu dürfen und eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Allerdings werden die meisten Angebote Bewerbern mit Arbeitsplatzangebot unterbreitet. Betrachtet man neben den im Express-Entry-Verfahren abgewickelten Programmen noch die weiteren berufsspezifischen Programme Kanadas zur Fachkräfteanwerbung, etwa das Programm für medizinische Pflegeberufe, richtet sich die Fachkräfteauswahl auch in Kanada überwiegend nach den aktuellen Anforderungen des Arbeitsmarktes. Insgesamt bringt es aber bei Betrachtung der letzten zehn Jahre eine Zahl von etwa 165.000 Einwanderern pro Jahr hervor, von denen ein nicht unerheblicher Teil allein aufgrund seiner allgemeinen Qualifikation ausgewählt wird (40 % von 31.000 erfolgreichen Bewerbern mit einer Punktzahl unter 600), wengleich der Erfolg der Bewerbung für den deutlich größeren Teil von einem konkreten Arbeitsplatzangebot abhängt.

III. Vorschlag für eine neue EU Blue Card-Richtlinie

Die EU-Kommission spricht sich zur Verbesserung der Fachkräftegewinnung nicht für ein punktebasiertes Auswahlverfahren nach dem Modell Kanadas aus, sondern für eine verbesserte Blue Card-Regelung. Hierzu hat sie im Juni 2016 einen Richtlinienvorschlag unterbreitet.⁴¹

1. Inhalt des Vorschlags

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission soll die Gewinnung von hochqualifizierten Fachkräften in den Mitgliedstaaten der EU zukünftig ausschließlich auf der Grundlage der Regeln für die Erteilung einer Blue Card EU erfolgen. Der

⁴¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung vom 07.06.2016, COM(2016) 378 final. Der Text lag bei Abschluss des Manuskripts nur in Englisch vor.

Richtlinienvorschlag sieht einen erleichterten Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt und eine erhöhte Mobilität innerhalb der teilnehmenden (derzeit 25) Mitgliedstaaten vor, hält aber am Erfordernis eines konkreten Arbeitsplatzangebots fest.

Die Kommission sieht Reformbedarf bei den Regeln für die Gewinnung hochqualifizierter Fachkräfte. Sie weist darauf hin, dass Europa bereits jetzt einen strukturellen Mangel an Fachkräften in bestimmten Bereichen habe, der das Wachstum, die Produktivität und die Innovation begrenze. Beispielhaft werden das Gesundheitswesen, die Telekommunikationsbranche und Ingenieurberufe genannt. Die Einwanderung von hochqualifizierten Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten in diese Berufsfelder beschränke sich seit Jahren EU-weit auf jährlich weniger als 40.000 Personen.⁴² Die Kommission weist auf eine aktuelle Untersuchung der OECD hin, wonach sich nur 30 % aller hochqualifizierten Einwanderer in OECD-Länder für ein Land der EU entscheiden, aber 47 % der Geringqualifizierten.⁴³

Die Kommission will Europa für hochqualifizierte Fachkräfte insbesondere durch folgende Maßnahmen attraktiver machen: Bewerber müssen sich zukünftig nicht mit unterschiedlichen nationalen Regelungen der Fachkräfteeinwanderung auseinandersetzen, vielmehr soll die Einwanderung Hochqualifizierter zukünftig nur noch nach den Regeln der Blue Card EU erfolgen (Erwägungsgrund 5).⁴⁴ Zwar muss neben der Erfüllung der persönlichen Qualifikationsanforderungen auch zukünftig ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegen. Die erforderliche Laufzeit des angebotenen Arbeitsvertrages soll aber von 12 auf 6 Monate gesenkt und das Mindestgehalt von 1,5 des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts auf 1,0 bis 1,4 des Referenzwertes reduziert werden (Art. 5). Für Mangelberufe und junge Graduierte wird das Mindestgehalt - jetzt verpflichtend für die Mitgliedstaaten - auf 80 % des durchschnittlichen Bruttogehalts abgesenkt. Familienmitglieder von Blue Card-Inhabern wird der unbeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet, auch zum Erwerb einer eigenen Blue Card. Auch anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte können sich um eine Blue Card bewerben, ohne dafür ihren Schutzstatus aufgeben zu müssen (Ausschluss in Art. 3 Abs. 2 entfällt).⁴⁵

Über Bewerbungen muss innerhalb von 60 Tagen statt bisher 90 Tagen entschieden werden, im Falle eines anerkannten Arbeitgebers innerhalb von 30 Tagen (Art. 10). Blue Card-Inhaber dürfen den Arbeitsplatz wechseln, das Genehmigungserfordernis in den ersten zwei Jahren entfällt (Art. 13). Zudem dürfen die Berechtigten neben ihrer abhängigen Beschäftigung zukünftig auch eine selbständige ausüben (Art. 13). Sie dürfen nunmehr geschäftliche Aktivitäten bis zur Dauer von 90 Tagen auch in einem anderen EU-Mitgliedstaat entfalten (Art. 19). Die Möglichkeit, den Aufenthalt vollständig in ein anderes EU-Land zu verlagern, wird nun schon nach 12 anstelle bisher 18 Monaten eröffnet (Art. 20). Ein Blue Card-Inhaber kann nach dreijährigem Aufenthalt die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten EU erhalten (Art. 17).

⁴² COM(2016) 378 final, S. 3.

⁴³ OECD, Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016, S. 15, abrufbar unter:

https://www.oecd.org/els/mig/Recruiting-Immigrant-Workers-Europe-Recommendations_English.pdf

⁴⁴ Vgl. auch die Begründung des Richtlinienvorschlags, COM(2016) 378 final, S. 14.

⁴⁵ COM(2016) 378 final, S. 14.

2. Bewertung

Der Vorschlag der Kommission würde die Blue Card EU zu einem einheitlichen und attraktiven Auswahlverfahren für einwanderungswillige hochqualifizierte Fachkräfte fortentwickeln. Die zahlreichen in den EU-Mitgliedstaaten noch bestehenden Parallelsysteme (z.B. die Rot-Weiß-Karte in Österreich) würden entfallen. Derzeit wählen die meisten Mitgliedstaaten ihre Top-Zuwanderer nach nationalen Programmen aus. Nur Deutschland nutzt die Blue Card EU als ganz im Vordergrund stehendes Einwanderungsinstrument. Deshalb sind bisher EU-weit 90 % der Blue Cards in Deutschland vergeben worden.⁴⁶ Das würde sich bei Umsetzung des Richtlinienvorschlags ändern. Die Attraktivität der Blue Card EU würde auch durch die Erhöhung der Mobilität innerhalb des EU-weiten Arbeitsmarkts gesteigert, der deutlich mehr Beschäftigungsmöglichkeiten bietet als der von Ländern wie Kanada oder Australien. Erfasst würde ein großer Personenkreis, denn es wird nunmehr nur noch das Angebot eines Arbeitsvertrages mit dem durchschnittlichen Jahresbruttogehalt verlangt (in Deutschland ca. 43.300 Euro), in Mangelberufen sogar nur ein verpflichtend auf 80 % des Durchschnittsbetrags abgesenktes Gehalt (in Deutschland ca. 34.600 Euro). Der Erwerb einer Blue Card soll zudem Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten ermöglicht werden. Die europäische Regelung gewährt zwar bei Einreise - anders als in Kanada - noch kein Recht auf unbefristeten Aufenthalt, jedoch ist die Möglichkeit einer Verfestigung des zunächst befristeten Aufenthalts deutlich verbessert worden, indem der Inhaber einer Blue Card EU schon nach dreijährigem (statt bisher fünfjährigem) Aufenthalt das Recht auf eine Daueraufenthaltserlaubnis EU erwirbt.

IV. Fazit

Die Bundesrepublik verfügt schon heute über ein attraktives Einwanderungsrecht. Nach Deutschland können 420 Millionen EU-Bürger in Wahrnehmung ihres Rechts auf Freizügigkeit einwandern, ohne eine Aufenthaltserlaubnis oder ein Arbeitsplatzangebot zu benötigen. Das Wanderungssaldo Deutschlands (EU-Bürger und Drittstaatsangehörige) ist seit Jahren positiv, hat sich von 320.000 im Jahr 2011 auf 577.000 im Jahr 2014 gesteigert und seinen Rekord mit gut einer Million Nettozuwanderern im Jahr 2015 erreicht.⁴⁷ Hierunter sind viele humanitäre Einwanderer, aber auch ein beträchtlicher Teil von Hochschulabsolventen und qualifizierten Fachkräften aus anderen EU-Staaten, in denen hohe Arbeitslosigkeit herrscht.⁴⁸ Auf diese Weise profitiert Deutschland schon heute von einer Potenzialzuwanderung, ohne dass wir hierfür ein punktebasiertes Selektionsverfahren nach dem Vorbild Kanadas benötigen. Gesellschaftlich wäre es zudem nicht zu verantworten, wegen eines kurzfristigen Fachkräftebedarfs das Potential der zugewanderten Flüchtlinge zu vernachlässigen, nur weil deren Nachqualifizierung erhebliche Anstrengungen erfordert.

Was wir über die ohnehin stattfindende erhebliche Zuwanderung hinaus an qualifizierten Fachkräften aus Indien, China oder anderen Drittstaaten brauchen, kann mit der erweiterten Blue Card-Regelung der EU gewonnen werden, wie sie die

⁴⁶ Jahresgutachten 2015 des Sachverständigenrats Deutscher Stiftungen, S. 43; Kolb/Fellmer, ZAR 2015, 105,107.

⁴⁷ Statistisches Bundesamt - Pressemitteilung Nr. 105 vom 21.03.2016.

⁴⁸ 2014 stellten EU-Bürger 55 % der Zuwanderer nach Deutschland, vgl. Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge für 2014, S. 37.

Kommission im Juni 2016 vorgeschlagen hat. Zu deren Umsetzung bedarf es keines neuen Einwanderungsgesetzes. Die Einführung von punktebasierten Einwanderungsregeln, wie sie von Befürwortern eines Einwanderungsgesetzes vorgeschlagen wird, stünde zudem in Widerspruch zum Anliegen der EU, die Zuwanderung von Hochqualifizierten einheitlich auf der Grundlage der Blue Card-Regeln zu gestalten. Im Rahmen der nationalen Umsetzung neuer Blue Card-Regelungen sollte allerdings das derzeitige Aufenthaltsgesetz umbenannt werden in Einwanderungs- und Aufenthaltsgesetz, was dessen Regelungsinhalt zutreffender beschriebe. Zudem sollten die Regelungen vereinfacht werden, auch durch eine konsequentere Beschränkung des Gesetzes auf Grundsatzregelungen, deren detaillierte Ausformung dann in der Verordnung erfolgt. Im Rahmen der Novelle sollte darüber hinaus die nationale Regelung über die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche (§ 18 c AufenthG) dahin erweitert werden, dass diese für die Dauer von 12 Monaten erteilt werden kann, wie dies nach § 17 Abs. 3 AufenthG schon heute für Absolventen einer inländischen Berufsausbildung möglich ist.⁴⁹

⁴⁹ In die ähnliche Richtung gehen Langenfeld/Waibel in: Festschrift für Hailbronner, 2013, S. 169, 181 f.; erwägend auch Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 23.04.2012, Ausschuss-Drs. 17(4)482 C, S. 5.