

Ausländische Forscher als Impulsgeber für die deutsche Wirtschaft - die Rolle der Ausländerbehörden

Die Diskussion um den nunmehr von allen handelnden Akteuren anerkannten Fachkräftemangel und den Bedarf an Zuwanderung von Hochqualifizierten ist voll im Gange und erstreckt sich auch auf Forscher und Wissenschaftler. Der Umdenkungsprozess spiegelt sich auch in Forderungen an die Ausländerbehörden wider, welche ihren Teil dazu beitragen sollen, dass Deutschland für einwanderungswillige Hochqualifizierte attraktiver wird.

Die Ausländerbehörden, die – nach den Vorstellungen des Gesetzgebers - Jahrzehnte lang als Ordnungsbehörden ausgerichtet wurden, sollen sich nunmehr als dienstleistungsorientierte Beratungs- und Anlaufstellen für Einwanderungswillige präsentieren und ein Klima des „Willkommens“ ausstrahlen. Dass auf kommunaler Ebene insbesondere in den Großstädten ein derartiger Umdenkungsprozess schon längst im Gange war oder ist, hat man auf Länder- und Bundesebene bisher kaum realisiert, sondern – was die Ausländerbehörden angeht – eher konterkariert.

Ausländerbehörden sollen nunmehr den speziellen Kundenkreis der „Hochqualifizierten“ umfassend beraten, die begehrte Aufenthaltserlaubnis erteilen und das am besten auch noch sofort, damit die Fachkraft, der Wissenschaftler, der Forscher, der Spezialist so schnell wie möglich ihre bzw. seine Tätigkeit aufnehmen kann.

Aber geht das so einfach ?

Bisher waren die rechtlichen Vorgaben eher kleinteilig und von der Angst geprägt, dass diese Leute – einmal in Deutschland - irgendwas anderes anstellen könnten, als zu forschen oder in ihrem Beruf zu arbeiten. Bestehende gesetzliche Spielräume wurden zudem oftmals durch restriktive Verwaltungsvorschriften eingeengt.

Verwaltungsaufwand – nicht zuletzt auch für die Ausländerbehörden – gab, und gibt es nach wie vor, durch das nicht immer einfache Zusammenspiel der verschiedenen Akteure (Auslandsvertretungen, Zentralstelle für Arbeitsvermittlung und/oder örtliche Arbeitsagentur, Ausländerbehörde, Hochschulen , u.U. auch IHK). All dies diente der Absicherung, dass ja kein Unberechtigter mit den falschen Motiven einreist.

So wurde bis vor kurzem auch für die Einreise als Forscher, die eigentlich ja gefördert werden sollte, ein zustimmungspflichtiges Visum benötigt und die Erwerbstätigkeit der Ehegatten war nur begrenzt möglich. Der im Zusammenhang mit der Forscherrichtlinie eigens für die Forscher geschaffene Aufenthaltstitel brachte kaum Vorteile. Tatsächlich wurden bundesweit kaum Aufenthaltstitel für Forscher nach § 20 AufenthG erteilt, in München haben derzeit nur 5 Wissenschaftler eine Aufenthaltserlaubnis nach dieser Rechtsgrundlage.

Hieraus kann man aber nicht auf die Anzahl der ausländischen Forscher und Wissenschaftler in Deutschland schließen. Vielmehr beantragen – jedenfalls in München – die meisten Forscher als „Wissenschaftler“ eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG in Verbindung mit § 5 BeschV. Hiernach kann - ohne Zustimmung der Arbeitsagentur - an wissenschaftliches Personal von Hochschulen und Forschungseinrichtungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Es bleibt abzuwarten, ob wegen der seit November letzten Jahres geltenden Erleichterung im Zusammenhang mit dem Visumverfahren und der erweiterten Erwerbsmöglichkeit für die Ehepartner in Zukunft mehr Aufenthaltserlaubnisse zum Zwecke der Forschung nach § 20 AufenthG erteilt werden.

Viele große Ausländerbehörden haben sich schon in der Vergangenheit bemüht, die nicht immer einfachen Prozeduren so reibungslos wie möglich zu gestalten und die Betroffenen bzw. die

Arbeitgeber oder Hochschulen entsprechend zu beraten. Leider war und ist die Bereitschaft auf der anderen Seite, Einreisen möglichst gut vorzubereiten, sehr unterschiedlich ausgeprägt - nicht alle Verzögerungen bei der Einreise sind daher den Ausländerbehörden vorzuwerfen.

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie wird die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften, und darunter fallen auch (aber eben nicht nur) Wissenschaftler, insgesamt etwas leichter werden. Ob die neuen Regelungen zur BlueCard jedoch wirklich zu einem gesteigerten Zuzug auch von Wissenschaftlern und Forschern führen wird, wird maßgeblich vor davon abhängen, das vorgesehene Mindesteinkommen vorliegt.

Nach den Erfahrungen der Ausländerbehörde München stellt die Sicherung des Lebensunterhalts gerade bei Forschern oft ein Problem dar. Zwar wird die Einkommensgrenze für § 20 (Forscher), die zur Zeit in den alten Bundesländern bei 1750 Euro netto (neue Bundesländer 1493 Euro) monatlich liegt, in der Regel erreicht. Bereits problematischer erweist sich in der Praxis jedoch die nach § 2 Abs. 3 AufenthG geforderte Sicherung des Lebensunterhalt für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG, da in Ballungsräumen wie München die Miet- und Lebenshaltungskosten in der Regel sehr hoch sind. Gerade wenn der Forscher Familie hat, reichen die nach den Tarifverträgen gezahlten Löhne oftmals nicht aus.

Im Hinblick auf die Blaue Karte EU, (sog. Blue-Card) werden die erforderlichen Einkommensgrenzen nochmals deutlich höher sein, nämlich bei 2/3 der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (derzeit 44.000 Euro in den alten Bundesländern), bzw. bei bestimmten Mangelberufen 52% der Bemessungsgrenze (derzeit 35.000 Euro in den alten Bundesländern). Die für § 19a AufenthG und die Blue-Card angesetzten Einkommensgrenzen dürften daher für viele Forscher und Wissenschaftler zu hoch sein. Ggf. steigt daher der Anwendungsbereich des § 20 AufenthG wieder, ob aber durch das neue Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie tatsächlich neue Forscher und Wissenschaftler gewonnen werden können, bleibt abzuwarten.

Durch die – im Vergleich zur Wirtschaft – vergleichsweise niedrigen Einkommen entstehen oftmals auch weitere Probleme, die sich ebenfalls negativ auf das gewünschte „Klima des Willkommens“ auswirken. Wie sollen die Ausländerbehörden z.B. einem Forscher erklären, dass ihm keine Verpflichtungserklärung für die Einladung seiner Eltern ausgestellt werden kann, da sein Nettoeinkommen (gerade wenn er verheiratet ist und Kinder hat) – nicht über den hierfür geforderten Pfändungsfreigrenzen liegt ?

Schwierigkeiten ergeben sich für die Ausländerbehörden auch dadurch, dass die gesetzlichen Vorschriften meist den tatsächlichen Entwicklungen in Forschung und Lehre hinterherhinken, was zu Anwendungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten führt.

Entstehen z.B. neue Studiengänge, ist es oftmals nicht möglich, diese unter die bestehenden Vorschriften zu subsumieren. Gerade bei berufs begleitenden oder dualen Studiengängen oder wenn verschiedene Aufenthaltzwecke vermischt werden, kann von Seiten der Ausländerbehörde nur schwer beurteilt werden, ob z.B. die Erwerbstätigkeit im Vordergrund steht oder die Promotion, oder das Studium. Dies hat aber regelmäßig Auswirkungen auf den zu erteilenden Aufenthaltstitel und mittelbar auch weitere unterschiedliche Rechtsfolgen (Bezug von Kindergeld, Anrechnungsmöglichkeit von Aufenthaltszeiten...).

Auch bei den immer häufiger geforderten Praktika haben wir rechtliche Schwierigkeiten, gerade wenn diese z.B. Voraussetzung zur Zulassung zum Studium sind.

Bereits jetzt gibt es daher in vielen Fallkonstellationen endlose Diskussionen – und teilweise völlig unterschiedliche Entscheidungen der Ausländerbehörden. Hier würden wir uns eine bessere Zusammenarbeit der zuständigen Ministerien wünschen, damit die Ausländerbehörden wissen, wie sie mit neuen Entwicklungen umgehen sollen. Auf der Ebene der Ausländerbehörden gibt es bereits einen intensiven Erfahrungsaustausch, auf Länderebene spielen leider oft unterschiedliche

politische Schwerpunkte eine größere Rolle als sachlich/fachliche Notwendigkeiten.

Nicht zu unterschätzen sind auch die rein technischen Schwierigkeiten bei der Erteilung des elektronischen Aufenthaltstitels und ganz generell die problematische Situation der Ausländerbehörden aufgrund knapper Personalressourcen.

Durch die Einführung des eAT im Herbst letzten Jahres hat sich einiges geändert. Eingespielte Abläufe, bei welchen z.B. Relocationagenturen oder Ansprechpartner bei den Firmen und Hochschulen die Beantragung der Aufenthaltserlaubnis übernommen haben, mussten aufgegeben werden, da nunmehr immer die persönliche Vorsprache des Antragstellers erforderlich ist.

Auch hat sich das Arbeitsaufkommen bei den meisten Ausländerbehörden um mindestens ein Drittel erhöht. So dauert die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in München aufgrund der erforderlichen zusätzlichen EDV-Klicks und der Abnahme der Fingerabdrücke nunmehr statt 20 Minuten fast 30 Minuten, ohne dass die von Bund und Land geforderte gründliche Beratung zu den Funktionen und Einsatzmöglichkeiten des in den eAT integrierten Chips erfolgt wäre. Einen erheblichen Mehraufwand gibt es selbst in den Fällen, in denen eine bestehende AE wegen eines neuen Passes neu ausgestellt werden muss und keine rechtlichen Prüfungen erforderlich ist – einer der häufigsten Fälle in den ABH. In München bedeutet das konkret bei circa 60.000 Aufenthaltstiteln im Jahr einen zusätzlichen Zeitaufwand von circa 10.000 Arbeitsstunden.

Zudem stellen derzeit fast alle Staaten auf biometrische Pässe um, d.h. dass in München in den nächsten 2 Jahren rund 40.000 türkische Staatsangehörige, welche sich einen neuen Reisepass beschafft haben, zusätzlich bei der ABH vorsprechen und einen eAT beantragen werden. Auch dies führt zu einem Mehraufwand von circa 10.000 Arbeitsstunden in den nächsten zwei Jahren.

Vom zusätzlichen Aufwand im Zusammenhang mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz und anderen Regelungen im Bereich der inneren Sicherheit möchte ich gar nicht sprechen.

Diesem Mehraufwand steht – anders als in München - bei den meisten Ausländerbehörden keine entsprechende Personalzuschaltung gegenüber, die kritische Finanzsituation vieler Kommunen dürfte allgemein bekannt sein. In vielen Ausländerbehörden ist daher die Belastungsgrenze erreicht bzw. mancherorts wohl überschritten:

Was kann man tun ?

- Aus Sicht der Ausländerbehörden sollte die Einreise und der Aufenthalt der Forscher und Wissenschaftler, vor allem wenn sie sich nur für einen begrenzten Zeitraum in Deutschland aufhalten, möglichst weiter „entbürokratisiert“ werden, je weniger Papier ausgefüllt, je weniger Behördengänge gemacht werden müssen, umso besser. Insofern sind wir sehr dankbar, dass – gerade wenn der Aufenthalt von vornherein nur auf ein Jahr begrenzt ist – die Möglichkeit besteht, bei den deutschen Auslandsvertretungen ein Ein-Jahres-Visum (sog. D-Visum) zu beantragen. Die Vorsprache bei der Ausländerbehörde würde dann entfallen. Machen Sie von dieser Möglichkeit regen Gebrauch.
- Suchen Sie den Kontakt mit der Ausländerbehörde um abzuklären, wie auch die Universitäten oder die Forschungseinrichtungen die Arbeit der Ausländerbehörde unterstützen können.
- Es sollten möglichst viele Informationen schon vor Ort in den Universitäten und den Forschungseinrichtungen vorhanden sein und an die Betroffenen weitergegeben werden, damit diese wissen, welche Unterlagen mitzubringen sind.
- Geben Sie Ihrerseits bitte zeitnah Informationen an die Ausländerbehörde weiter, wenn z.B. neue Studiengänge eingerichtet werden oder sich die Zahl der ausländischen Studierenden deutlich erhöht, damit die ABH sich entsprechend darauf einrichten oder offene Fragen vorab klären kann.
- Benennen Sie – falls noch nicht geschehen, Ansprechpartner, damit Fragen oder Unklarheiten zeitnah geklärt werden können.
- Verbünden Sie sich mit „Ihrer“ ABH und nutzen Sie Ihre Netzwerke um ggf. gemeinsam bei

den jeweils zuständigen Ministerien Vorstöße zur Vereinfachung der Abläufe oder zur Abschaffung restriktiver Verwaltungsvorschriften zu machen.

- Und zuletzt: Haben Sie Verständnis dafür, wenn Anliegen nicht sofort bearbeitet werden können – in der Regel steckt kein böser Wille der Ausländerbehörden dahinter.

Erlauben Sie mir hierzu ein kleines Beispiel: Wenn sich jetzt am 01.08.2012 die Erwerbsmöglichkeit für Studenten von 90 Tage auf 120 Tage erhöht, ist das für die Studenten sehr schön – für die ABH aber eigentlich eine nicht zu bewältigende Herausforderung. Streng genommen müssten wir bei den cirka 6.000 in München lebenden Studentinnen und Studenten so schnell wie möglich die bestehende Auflage ändern. Das können wir nicht leisten. Wir werden daher – wie andere große ABH auch - nur ein Hinweisblatt herausgeben, welches die Studentinnen und Studenten den Arbeitgebern vorlegen können. Die Änderung der Auflage selber wird dann bei der nächsten Verlängerung vorgenommen.

Wir, als Ausländerbehörden tun, was wir können und sind gerne behilflich, auch unseren Beitrag zu leisten, damit Deutschland als Zuzugsland für qualifizierte Wissenschaftler und Forscher attraktiver wird, aber auch wir müssen mit unseren gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen auskommen. Das haben die Hochschulen und die Ausländerbehörden gemeinsam – und gemeinsam werden wir uns dieser Aufgabe stellen.