

Michael Griesbeck/Barbara Heß

„Study and stay“ – Entwicklung und aktuelle Fragestellungen der rechtlichen Grundlegung der Zuwanderung und des Aufenthalts von Studenten und Absolventen

1 Einleitung

Deutschland ist weltweit das beliebteste Zuwanderungsland nach den USA. 2013 betrug der Wanderungsüberschuss 429.000 Personen. Zum 31.12.2013 lebten 7,6 Mio. ausländische Staatsangehörige in Deutschland. Schon heute haben über 15 Mio Menschen in Deutschland einen Migrationshintergrund. Das sind fast 20 % der Bevölkerung. Wegen des demografischen Wandels werden es – wie derzeit schon in vielen Großstädten – bald 25 % und mehr sein.

Dabei gibt es unterschiedlichste Zuwanderergruppen basierend auf verschiedenen Zuwanderungszwecken, z. B. Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung, Erwerbszuwanderung, Familiennachzug und Zuwanderung aus humanitären Gründen. Die rechtliche Gestaltung der Zuwanderung, insbesondere der Erwerbszuwanderung, aber auch von Studierendenzuwanderung, ist auch geprägt von politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Seit der Jahrtausendwende spielen auch die Globalisierung, der prognostizierte Fachkräftemangel und die demografische Entwicklung in Europa und in Deutschland eine immer stärkere Rolle. In den vergangenen Jahren erfolgten im europäischen und deutschen Recht viele Änderungen, um die Attraktivität für ausländische Hochqualifizierte und Fachkräfte zu steigern. Die wichtigste war die Einführung der Blauen Karte EU im August 2012, von der in Deutschland bereits über 25.000, das sind mehr als 90 % aller in der EU vergebenen Blauen Karten, erteilt wurden. Von großer Bedeutung ist auch der Familiennachzug.

Im Zuge des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels steht die Migrationssteuerung immer mehr im Zeichen des Wettbewerbs um die besten Köpfe. Es gilt, attraktiv zu sein für Hochqualifizierte und Fachkräfte aus Drittstaaten. Deutschland hat seit 2005 immer mehr und bessere Regelungen geschaffen, um Zuwanderung zu erleichtern. Die OECD hat in ihrem Bericht 2013 hervorgehoben, dass Deutschland ein fortschrittliches Zuwanderungsrecht hat, das sich durchaus mit dem klassischer Einwanderungsländer vergleichen lässt.¹ Zu den Drittstaatsangehörigen, die als Zielgruppe für Fachkräftezuwanderung besonders attraktiv sind, gehören die Studierenden und v. a. die Absolventen deutscher Hochschulen. Sie sind meist schon mehrere Jahre in Deutschland, haben vor oder während des Studiums gute deutsche Sprachkenntnisse erworben, kennen sich in Deutschland mit dem Verwaltungs-, Sozial- und Bildungswesen aus und sind meist gesellschaftlich gut integriert. Außerdem ist für ihre Abschlüsse kein Anerkennungsverfahren nötig. Ihre Abschlüsse sind also für deutsche Arbeitgeber aussagekräftiger als solche von Zuwanderern mit im Ausland erworbenen Abschlüssen.²

1 OECD, Zuwanderung ausländischer Fachkräfte, Paris 2013, S. 15.

2 OECD, 2013, 149 f. Der OECD-Bericht spricht davon, dass internationale Studierende „prä-integriert“ sind (S. 150).

Durch mehrere Rechtsänderungen in den letzten Jahren hat der Gesetzgeber und Verordnungsgeber versucht, für Studienabsolventen attraktive Rahmenbedingungen für ein Verbleiben in Deutschland zu schaffen und ihnen z. B. die Arbeitsaufnahme zu erleichtern. Daneben haben viele Studien untersucht, was die Absicht, auch nach dem Studium zu bleiben, fördert, und was sie behindert. Die Studierenden und Absolventen sind eine attraktive Zielgruppe, und aus dem Grundsatz der 90er Jahre „Study and go“ ist ein „Study and stay“ geworden.

2 Der Wandel der rechtlichen Regelungen für die Zuwanderung zu Studienzwecken

2.1 Die Regelung im Ausländergesetz 1990

Das Ausländergesetz 1990³ war, wie auch sein Vorgänger, das Ausländergesetz von 1965, getragen von dem Gedanken, dass eine Aufenthaltsverfestigung nur in Ausnahmefällen möglich sein sollte. Es sah eine Vielzahl von Aufenthaltstiteln vor und wollte dadurch mehr Rechtssicherheit schaffen und die Lebensplanung erleichtern. Studienaufenthalte wurden dem Aufenthaltstitel der Aufenthaltserlaubnis (§ 28 AuslG) zugewiesen, der als Aufenthaltstitel für einen bestimmten, seiner Natur nach nur vorübergehenden Aufenthalt erforderlichen Zweck konzipiert war. Der Aufenthalt zum Zweck des Studiums fand seine Erwähnung lediglich in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift.⁴ Ein Verbleiben nach Abschluss des Studiums oder gar eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit im Anschluss an das Studium war grundsätzlich nicht möglich.⁵ Damit war der Studienaufenthalt einem Aufenthaltstitel zugewiesen, der für Aufenthaltsw Zwecke mit nur vorübergehendem Aufenthalt geschaffen worden war, wie beispielsweise auch Reisen, Verwandtenbesuche und Heilbehandlungen. In § 28 Abs. 2 und 3 AuslG wurde festgelegt, dass die Aufenthaltserlaubnis für höchstens zwei Jahre erteilt wird und um längstens zwei Jahre verlängert werden kann, wenn der Aufenthaltsw Zweck noch nicht erreicht ist, und dass ein Zweckwechsel vor der Ausreise und der Übergang zu einer Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich verboten ist.⁶

Die Einordnung des Studiums unter die Aufenthaltserlaubnis hatte zwei Gründe: Zum einen war sie von dem Gedanken getragen, nicht über das Studium zu einer nicht gewollten Erwerbszuwanderung zu kommen. Zum anderen bestand die Vorstellung, dass ein Studium per se immer vorübergehender Natur ist und die Studenten und Absolventen nach Beendigung der geplanten Semester bzw. nach Abschluss des Studiums in ihr Heimatland zurückkehren würden und auch sollten, da gerade im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsländern die Akademiker, die im Ausland studiert hatten, auch zur Entwicklung des Landes gebraucht würden. Somit spielten auch schon damals die Brain-Drain-Problematik und entwicklungspolitische Argumente eine Rolle.⁷

3 Ausländergesetz vom 9.7.1990, BGBl I, S. 1354.

4 Maaßen, Hans-Georg/de Wyl, Marion, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz, Stuttgart 2001, S. 147 ff.

5 Kluth, W./Hund, M./Maaßen, H.-G., Zuwanderungsrecht, Baden-Baden 2008, S. 203.

6 Renner, G., Ausländerrecht in Deutschland, München 1998, S. 267.

7 Auf diesen Aspekt weist auch Kluth, W., a.a.O., S. 205 hin.

2.2 Die Vorschläge der Unabhängigen Kommission Zuwanderung 2001

Am 12. September 2000 setzte Bundesminister Otto Schily die Unabhängige Kommission Zuwanderung unter Leitung der ehemaligen Bundestagspräsidentin und Bundesministerin Prof. Dr. Rita Süssmuth ein. Sie hatte den Auftrag, konkrete Empfehlungen für eine künftige Zuwanderungspolitik zu erarbeiten.

Die Kommission legte am 4. Juli 2001 ihren Bericht „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ vor. In diesem Bericht wird betont, dass ein neues Zuwanderungsmodell entwickelt werden muss, das zusätzliche Zuwanderungswege eröffnet. Dabei muss sich ein Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten Zuwanderung von Arbeitskräften vollziehen und Mobilität erleichtert werden. Hinsichtlich des Aufenthalts zu Studienzwecken empfahl die Kommission in ihren Eckpunkten, mehr Ausländer für ein Studium in Deutschland zu gewinnen. Dies sei ein wichtiger Teil der Zuwanderungsstrategie.⁸ Ebenfalls wurde von der Kommission empfohlen, dass es künftig möglich sein soll, nach Abschluss des Studiums befristet in Deutschland zu arbeiten. Dabei sollten sich die Absolventen über das Punktesystem (das von der Kommission vorgeschlagen, aber im Zuwanderungsgesetz nicht übernommen wurde) auch für ein Daueraufenthaltsrecht bewerben können.⁹

2.3 Die Regelungen im Zuwanderungsgesetz

Noch im Jahr 2001 legte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vor. Zielsetzung war, die Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit zu erleichtern, die Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern und die Integration dauerhaft aufhältiger Ausländer zu verbessern, sowie das Ausländerrecht und das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern zu vereinfachen. Die Durchführung des Asylverfahrens sollte gestrafft und beschleunigt und dem Missbrauch des Asylverfahrens entgegengewirkt werden.¹⁰ Im neuen „Aufenthaltsgesetz“ (statt wie früher „Ausländergesetz“) wurde in Abschnitt 3 der Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung geregelt. In § 16 Abs. 1 war vorgesehen, dass einem Ausländer zum Zweck der Studienbewerbung und des Studiums an einer anerkannten Hochschule oder vergleichbaren Ausbildungseinrichtung einschließlich der studienvorbereitenden Maßnahmen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Nach Abschluss des Studiums konnte die Aufenthaltserlaubnis um bis zu ein Jahr zur Arbeitsplatzsuche verlängert werden (§ 16 Abs. 4 AufenthG). In der Begründung zu Abschnitt 3 wird festgestellt, dass es auch darum geht, ausländische Studenten für einen Aufenthalt im Bundesgebiet zu gewinnen: „Die Vorschrift soll der Bedeutung des Studienstandorts Deutschland im internationalen Vergleich Rechnung tragen und es im Gegensatz zur geltenden Rechtslage ermöglichen, ausländische Studenten und Studienbewerber unter erleichterten Bedingungen und besseren Perspektiven zu einem Aufenthalt im Bundesgebiet zu gewinnen.“¹¹ Dem Gedanken der Vermeidung des Brain-Drain wird dadurch Rechnung getragen, dass es in der Begründung heißt: „Sofern aus entwicklungspolitischen Gründen nach Abschluss des Studiums die Rückkehr des Absolventen in sein Heimatland gewollt ist, kann nach § 8 Abs. 2

8 Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 85.

9 Ebenda, S. 111 ff.

10 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 8.11.2001, BR-Drs. 921/01, A. Zielsetzung.

11 Begründung zu § 16, BR-Drs. 921/01, S. 152.

die Verlängerungsmöglichkeit der Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen werden“.¹² In der Begründung zu § 16 Abs. 4 heißt es, dass der Studienabsolvent durch die Verlängerung zur Arbeitsplatzsuche die Möglichkeit haben soll, einen seiner Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz zu finden.

Das Inkrafttreten war für den 1.1.2003 geplant. In der Bundesratssitzung vom 22.3.2002 kam es zu einer umstrittenen Abstimmung, so dass das Bundesverfassungsgericht über das ordnungsgemäße Zustandekommen entscheiden musste. Am 18.12.2002 stellte das Bundesverfassungsgericht das nicht ordnungsgemäße Zustandekommen fest.¹³ Daraufhin wurde das Gesetz inhaltsgleich im Frühjahr 2003 wieder eingebracht. Am 20.6.2003 wurde es jedoch vom Bundesrat abgelehnt und in den Vermittlungsausschuss überwiesen. Am 9.7.2004 erfolgte die Verabschiedung des neu verhandelten Gesetzes, das am 1.1.2005 in Kraft trat.¹⁴ In dem neuen Zuwanderungsgesetz wurde in § 16 Aufenthaltsgesetz gegenüber der Erstfassung eine Änderung vorgenommen. Es blieb in Absatz 4 bei der Einjahresfrist zur Suche eines dem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes, allerdings ergänzt durch den Zusatz „sofern er nach den Bestimmungen der §§ 18–21 von Ausländern besetzt werden darf.“

Der vom Bundesminister des Innern, Otto Schily, mit Erlass vom 2.4.2003 eingerichtete Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat), dessen Vorsitzende ebenfalls Frau Prof. Süßmuth war und der den Auftrag hatte, die aktuelle Zuwanderung nach Deutschland in ihren Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt einzuschätzen, die Entwicklung der Integration von Zuwanderern zu beurteilen sowie die Aufnahme- und Migrationskapazitäten der Bundesrepublik zu analysieren, übergab am 19.10.2004 sein erstes Jahresgutachten, das den Titel „Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen“ trug. Dort machte der Sachverständigenrat den Vorschlag, perspektivisch zu überlegen, ob qualifizierte Arbeitskräfte bereits nach drei, und nicht wie im Gesetz vorgesehen, erst nach fünf Jahren die Möglichkeit eines unbefristeten Aufenthaltstitels (Niederlassungserlaubnis) erhalten sollten. Die Erfahrungen mit der deutschen „Green Card“ für IT-Fachkräfte hätten gezeigt, „dass ein befristeter Aufenthaltsstatus ohne eine Dauerperspektive die Attraktivität einer Zuwanderung mindert.“¹⁵ Bei der Regelung des Arbeitsmarktzugangs von ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen empfahl der Zuwanderungsrat, die jetzige Regelung zeitnah zu überprüfen und notfalls zu ändern und schlug vor, auch ausländischen Hochschulabsolventen die Möglichkeit zu geben, unter bestimmten Bedingungen schneller einen unbefristeten Aufenthaltstitel zu erhalten. Bedingung hierfür sollte sein, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst sichern können und in neun von zwölf Monaten nach ihrem Abschluss beschäftigt waren. Der Zuwanderungsrat schlug dazu vor, dies in einer Pilotphase für ein Kontingent von ausländischen Absolventen zu erproben. Diese Regelung würde, wie der Zuwanderungsrat betont, in jedem Fall die Attraktivität Deutschlands für besonders fähige Studierende steigern und zu deren rechtlicher Gleichstellung mit Hochqualifizierten führen. Ziel sei, „den Arbeits- und Investitionsstandort Deutschland für diese Personengruppe attraktiver zu machen.“¹⁶

12 Ebenda.

13 BVerGE 106, 310.

14 BGBI I 2004, S. 1950.

15 Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Gutachten des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration, Berlin 2004, S. 229.

16 Ebenda S. 230.

2.4 Die EU-Studentenrichtlinie und ihre Umsetzung 2007

Am 13. Dezember 2004 verabschiedete der Rat der Europäischen Union die Richtlinie über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst.¹⁷ Dort wird in Erwägungsgrund 6 dargestellt, dass es ein Ziel der bildungspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft ist, darauf hinzuwirken, dass ganz Europa im Bereich von Studium und beruflicher Bildung weltweit Maßstäbe setzt. Die Förderung der Bereitschaft von Drittstaatsangehörigen, sich zu Studienzwecken in die Gemeinschaft zu begeben, sei ein wesentliches Element dieser Strategie. Dazu gehöre auch die Annäherung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Einreise und Aufenthaltsbedingungen.¹⁸

Die Studentenrichtlinie (und auch die Forscherrichtlinie) wurden mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz vom 19.8.2007 in deutsches Recht umgesetzt.¹⁹ Dabei wurde es – neben Änderungen, die sich direkt aus der Studentenrichtlinie ergaben – durch eine Ergänzung des § 16 Abs. 4 AufenthG ausländischen Studienabsolventen deutscher Hochschulen auch ermöglicht, für die Zeit der Arbeitssuche ohne Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit eine Beschäftigung im Rahmen von 90 ganzen oder 180 halben Tagen auszuüben. Soweit hochschulrechtliche Bestimmungen nicht entgegenstehen, wurde ihnen darüber hinaus die Möglichkeit eröffnet, studentische Nebentätigkeiten an der Hochschule oder einer anderen wissenschaftlichen Einrichtung ohne zeitliche Beschränkung auszuüben. Darüber hinausgehende Beschäftigungen unterlagen allerdings der Zustimmungspflicht durch die Bundesagentur für Arbeit. Weiterhin galt für Absolventen das arbeitsrechtliche Nachrangprinzip, d. h. die Beschäftigung unterlag der Vorrangprüfung des § 39 AufenthG. Eine selbstständige Tätigkeit konnte im Rahmen des § 21 Abs. 6 durch die Ausländerbehörde erlaubt werden.²⁰

2.5 Die Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung

Im August 2007 wurde auf der Kabinettsklausur von Meseberg²¹ beschlossen, den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für ausländische Hochschulabsolventen zu erleichtern und damit der steigenden Nachfrage nach Fachkräften Rechnung zu tragen. In Umsetzung der Beschlüsse von Meseberg legte am 9.10.2007 das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Verordnung vor, die gemäß § 42 Abs. 2 AufenthG nicht der Zustimmung des Bundesrats bedurfte und die am 16.10.2007 in Kraft trat. Mit der Verordnung über den Zugang ausländischer Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt (Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung²²) wurde die Aufnahme einer der Qua-

17 Richtlinie 2004/114/EG, sog. Studentenrichtlinie, ABLEU L 375/12 v. 23.12.2004.

18 Noch deutlicher wird dieses Ziel in der Forscherrichtlinie 2005/71/EG vom 12. Oktober 2005 (ABLEU L 289/15) beschrieben, wo in Erwägungsgrund 2 und 3 darauf hingewiesen wird, dass es das Ziel des Rats von Lissabon 2000 ist, bis 2010 die Gemeinschaft zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissenschaftsbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Zu den Maßnahmen gehöre auch, die Gemeinschaft stärker für Drittstaatsangehörige zu öffnen, die zu Forschungszwecken zugelassen werden können.

19 BGBI I 2007, 1970 ff v. 27.8.2007.

20 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung BR-Drs. 224/07 v. 30.3.2007, S. 280.

21 Zur Kabinettsklausur in Meseberg und den folgenden Maßnahmen siehe: von Loeffelholz, H. D.: Migration und demografischer Wandel aus ökonomischer Perspektive in: Luft S./Schimany P. (Hrsg.) Integration von Zuwanderern, Bielefeld 2010.

22 BGBI I, 2007, S. 2337.

likifikation entsprechenden Beschäftigung durch ausländische Studienabsolventen von deutschen Hochschulen erleichtert. Nach § 1 Nr. 2 wird die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Beschäftigung ohne Prüfung nach § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG (Vorrangprüfung) erteilt.²³ Durch die „Zweite Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung“ vom 19. Dezember 2008²⁴ wurden die Regelungen zum Wegfall der Vorrangprüfung in die Beschäftigungsverordnung (§ 27 BeschV) übernommen und die Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung aufgehoben.

2.6 Die Diskussionen und Änderungen im Rahmen der Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie vom 1.6.2012, das am 1.8.2012 in Kraft getreten ist,²⁵ wurde nicht nur die Hochqualifiziertenrichtlinie²⁶ vom 25.5.2009 umgesetzt und die Blaue Karte EU auch in deutsches Recht eingeführt. Das Gesetz enthielt auch wichtige Änderungen im Aufenthalts- und Ausländerbeschäftigungsrecht zur Steigerung der Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte.²⁷ Der Gesetzgeber hat die Möglichkeiten des Umsetzungsgesetzes auch genutzt, um Erleichterungen für Studierende, Absolventen und Fachkräfte in das Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht aufzunehmen. In der Begründung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Gesetzentwurf auch dem Ziel dient, den Standort Deutschland für gut ausgebildete Zuwanderer attraktiver zu gestalten. Daher würden der dauerhafte Zuzug von hochqualifizierten Fachkräften erleichtert und die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Beschäftigungsaufnahme ausländischer Studierender nach dem Studienabschluss an einer deutschen Hochschule verbessert.²⁸ So wurde die Möglichkeit für Drittstaatsangehörige, neben dem Studium zu arbeiten, von 90 ganzen bzw. 180 halben Tagen auf 120 ganze bzw. 240 halbe Tage erweitert (§ 16 Abs. 3 AufenthG).²⁹ Die Dauer des Aufenthalts nach Beendigung des Studiums betrug im Entwurf der Bundesregierung von 15.2.2012 jedoch nach wie vor ein Jahr. Allerdings wurde Satz 2 wie folgt gefasst: „Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt während dieses Zeitraums zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.“ In der Begründung dazu heißt es, dass mit der Neuregelung in Satz 2 ausländische Absolventen deutscher Hochschulen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang während der einjährigen Suchphase nach einer dem Studienabschluss angemessenen Beschäftigung erhalten.³⁰ Erst im weiteren parlamentarischen Verfahren wurde die Frist in § 16 Abs. 4 auf 18 Monate erweitert.³¹ Damit wurde dem Argument Rechnung getragen, dass eine längere Verweildauer auch

23 Zur Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung m.w.N. *Maier-Borst, M.*, Die Verordnung über den Zugang ausländischer Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt (Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung – HschulAbsZugV) von 2007, ZAR 2008, 126. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen weist in seinem Gutachten „Mobile Talente?“ darauf hin, dass dies gegenüber anderen Zuwanderungswilligen nochmals eine deutliche Verbesserung war (SVR, Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union, Berlin 2012, S. 19).

24 BGBl I, 2008, S. 2972 f.

25 BGBl I 2012, S. 1224.

26 RL 2009/50/EG vom 25.5.2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, Amtsblatt EU 155 v. 18.6.2009, S. 17.

27 Zum Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie s.a. *Griesbeck, M.*: Erleichterungen der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz, ZAR 2014, 181.

28 S. a. die Begründung in BT-Drs. 17/8682, S. 1.

29 Eine Erweiterung auf 180 ganze bzw. 360 halbe Tage wurde jedoch abgelehnt, da das Studium den Hauptaufenthaltszweck bilden muss (BT-Drs. 17/9708, S. 14).

30 BT-Drs. 17/8682, S. 18.

31 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses BT-Drs. 17/9436 vom 25.4.2012, S. 5.

zu einem Arbeitsplatzangebot nach Ablauf von 12 Monaten führen könnte und somit zusätzliche Hochqualifizierte in Deutschland gehalten werden können. Den Forderungen nach einer weiteren Erhöhung auf 24 Monate schloss sich die Bundesregierung nicht an und verwies dabei auch auf die Haltung des Bundesrats.³² Außerdem wurde vollständig auf das Zustimmungserfordernis der Bundesagentur für Arbeit bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer dem Studienabschluss angemessenen Beschäftigung verzichtet (§ 3a Nr. 2 – neu – BeschV unter gleichzeitiger Aufhebung von § 27 Abs. 1 Nr. 3 BeschV).

2.7 Neue Vorschläge zu weitergehenden Änderungen des § 16 AufenthG und die Entwicklung der REST-Richtlinie

Neben der schon im Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie vorgetragenen Forderung nach Verlängerung der Aufenthaltsdauer für Absolventen nicht nur auf 18, sondern auf 24 Monate³³, die auch danach immer wieder dargetan wurde, wurden u. a. zwei weitere Änderungen des § 16 Abs. 4 AufenthG von Politik und Wirtschaft in die Diskussion eingebracht.

Zum einen geht es darum, auch ehemaligen Absolventen deutscher Hochschulen, die nach dem Studium ins Ausland verzogen waren, in den Geltungsbereich des § 16 Abs. 4 AufenthG einzubeziehen und ihnen die Möglichkeit eines Aufenthalts zur Arbeitsplatzsuche zu geben.³⁴ Für diese würde dann nicht die kurze 6-Monats-Frist des § 18c AufenthG gelten, sondern die längere des § 16 Abs. 4 AufenthG.

Der zweite Vorschlag geht dahin, auch Studienabbrechern, die die Aufnahme einer betrieblichen Fort- und Weiterbildung anstreben, die Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einem betrieblichen Ausbildungsplatz zu verlängern.³⁵

Auch auf europäischer Ebene wird die Bedeutung der Studierendenzuwanderung für die Fachkräfteakquise betont. Die Kommission legte am 25.3.2013 einen Vorschlag für eine neue Forscher- und Studentenrichtlinie vor,³⁶ zu der das Europäische Parlament im Februar 2014 und der Rat der EU im Dezember 2014 Stellung nahmen. Nach zum Teil schwierigen Verhandlungen einigten sich Rat und Parlament Ende 2015 im Trilog auf einen Kompromisstext, der im ersten Halbjahr 2016 in Kraft treten dürfte.

Im Erwägungsgrund Nr. 34 des Vorschlags der EU-Kommission wird ausdrücklich auf den Bedarf an Hochqualifizierten hingewiesen, dies allerdings mit einer Aufenthaltsdauer von (lediglich) 12 Monaten nach Ende des ursprünglichen Aufenthaltstitels verbunden, also ein Zeitraum, der weit hinter den 18 Monaten liegt, die in Deutschland bereits jetzt gelten:

32 Antwort 34 der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Lage der internationalen Studierenden in Deutschland vom 21.5.2012, BT-Drs. 17/9708, S. 16. Auch der Bericht der OECD, 2013, vermutet, dass selbst die Erhöhung von 12 auf 18 Monate voraussichtlich keinen Einfluss darauf haben wird, wie viele von ihnen in Deutschland bleiben, „da die meisten internationalen Hochqualifizierten lange vor Ablauf dieses Zeitraums eine Arbeitsplatz finden“ (OECD, 2013, S. 25).

33 S.o. 2.6.

34 Vorschlag der Gruppe CDU 2017, Einwanderung – zehn Thesen zur aktuellen Debatte, 2.3.2015, These 6b.

35 Z. B. DIHK-Positionspapier: Zuwanderung weiter erleichtern, Integration im Interesse der Wirtschaft stärken, 25.3.2015, S. 3.

36 COM (2013) 151 final vom 25.3.2013

„Da die Mitgliedstaaten in Zukunft mehr hochqualifizierte Arbeitskräfte brauchen werden, sollten sie es Studenten, die in der Union ihr Studium abschließen, erlauben, zwölf Monate nach Ende der Gültigkeit des ursprünglichen Aufenthaltstitels in ihrem Hoheitsgebiet zu bleiben, um dort eine Arbeit zu suchen oder ein Unternehmen zu gründen.“³⁷

In den Erläuterungen zu Art. 24 wird ausgeführt:

„Die Möglichkeit, in dem betreffenden Mitgliedstaat zu bleiben, ist ein ausschlaggebender Faktor bei der Wahl des Landes, wo der Student oder der Wissenschaftler aus einem Drittstaat studieren bzw. forschen möchte. Diese Bestimmung könnte den Mitgliedstaaten im internationalen Talentwettbewerb einen Vorteil verschaffen.“³⁸

3 Zwischenergebnis

Aus der Entwicklung der rechtlichen Regelungen wird deutlich, dass sich in der Beurteilung der Studierendenzuwanderung ein grundlegender Wandel vollzogen hat. War anfangs gedacht, ausländischen Studierenden die Möglichkeit zu geben, an einer deutschen Universität zu studieren und einen Abschluss zu erwerben, um dann zurück im Heimatland die Entwicklung voranzubringen, wurde der Weg der Studierendenzuwanderung im Laufe der Zeit auch als Reservoir für Fachkräftegewinnung gesehen. Dies hatte auch den Grund, dass festgestellt wurde, dass immer mehr von denjenigen, die das Land nach dem Abschluss des Studiums verlassen mussten, nicht in die Heimat zurückkehrten, sondern gegebenenfalls in andere Länder weiterzogen. Der Brain-Drain, der Entzug von hochqualifizierten Fachkräften aus ihrem Heimatland, konnte durch die restriktiven Regelungen nicht verhindert werden.

So vollzog sich – zögerlich zuerst – und dann mit großer Dynamik der Wandel vom „Study and go“ zum „Study and stay“. Das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Wissenschaft startete zusammen mit der bayerischen Wirtschaft im Jahr 2013 eine eigene Initiative, die sogar den Namen „Study and stay in Bavaria“ trug.

4 Ausländische Studierende und Absolventen in Deutschland

Die in den letzten Jahren stetig gestiegenen Zahlen ausländischer Studierender und Absolventen zeigen das große Interesse am Studienland Deutschland. Dies ist zum einen durch die hohe Qualität in der Lehre, aber auch durch die gute wirtschaftliche Lage bedingt: Für Absolventen bietet Deutschland viele Möglichkeiten, im Anschluss (sei es kurzfristig zum Sammeln erster Berufserfahrungen oder auch langfristig) erwerbstätig zu werden.

Im Wintersemester (WS) 2000/2001 lebten rund 187.000 Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit (EU und Drittstaaten) in Deutschland, davon 126.000 Bildungsausländer, die zum Zweck des Studiums aus dem Ausland nach Deutschland eingereist sind und daher hier im Fokus

³⁷ Ebendort, S. 25.

³⁸ Ebendort, S. 14.

stehen³⁹. Diese Zahlen sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen und lagen zum WS 2013/2014 bereits bei 301.000 bzw. 219.000, darunter waren 77.000 bzw. 63.000 Studienanfänger.

Zusammen mit denjenigen, die im Sommersemester 2013 begonnen haben, haben im Jahr 2013 insgesamt 86.000 Bildungsausländer ein Studium begonnen. Davon kamen 62,5 % aus einem Nicht-EU-Staat (rund 54.000 Studierende).

Hauptherkunftsländer der insgesamt zu verzeichnenden 219.000 Bildungsausländer waren China (13 %), die Russische Föderation (5,1 %), Indien (4,3 %) und Österreich (4,3 %). Bei den Studienanfängern 2013 waren Studierende aus China (10,5 %), Frankreich (5 %), Spanien (5 %) und den USA (4,8 %) besonders zahlreich vertreten. 51,2 % der Bildungsausländer, die 2013 ein Studium in Deutschland aufnahmen, waren Frauen.

Im Jahr 2013 gab es insgesamt rund 41.000 Bildungsausländer, die ihr Studium abgeschlossen haben. Von diesen Absolventen kamen rund 29.000 (70,7 %) aus Drittstaaten.

Viele Bildungsausländer studieren in Fächergruppen, die am deutschen Arbeitsmarkt sehr gefragt sind. So war im WS 2013/2014 fast die Hälfte in einer der Fächergruppen Mathematik, Naturwissenschaften, Ingenieurwissenschaften oder Humanmedizin eingeschrieben.

5 Fachkräftepotenzial internationaler Absolventen

5.1 Nachfrage nach internationalen Absolventen auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Da ausländische Absolventen deutscher Hochschulen bereits vielfach gute deutsche Sprachkenntnisse aufweisen, erste Integrationserfahrungen in Deutschland gemacht haben und sich während des Studiums bereits in Deutschland eingelebt haben, sind sie für Unternehmen eine interessante Zielgruppe. Bei rund 29.000 Absolventen aus Drittstaaten im Jahr 2013 ist diese Gruppe auch quantitativ nicht zu vernachlässigen. Während in den großen Unternehmen internationale Beschäftigte schon seit vielen Jahren eingestellt werden, sind kleine und mittlere Unternehmen noch zögerlich. Viele haben Bedenken, dass der Aufwand zu groß sein könnte. So stellt auch der SVR fest, dass an 55 Prozent der deutschen Hochschulstandorte die Großunternehmen ihre offenen Stellen bereits aktiv mit internationalen Absolventen besetzen, während kleine Unternehmen mit unter 50 Mitarbeitern trotz Besetzungsschwierigkeiten mehrheitlich internationale Absolventen noch nicht als Zielgruppe erkannt haben⁴⁰.

Dass Zuwanderer insgesamt und gut qualifizierte Absolventen insbesondere ein großes und auch notwendiges Potenzial für den deutschen Arbeitsmarkt darstellen, wird heute kaum noch angezweifelt, auch wenn durch Zuwanderung die Alterung der Bevölkerung nicht aufgehalten, sondern nur gemildert werden kann. Ohne Zuwanderung würde das Erwerbspersonenpotenzial bis 2050 nach heutigem Stand um rund ein Drittel sinken. Zudem würde sich der Anteil der nicht

39 Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit werden unterschieden in sogenannte Bildungsinländer, die über eine deutsche Hochschulzugangsberechtigung verfügen und zu einem großen Teil in Deutschland geboren sind, sowie die so genannten Bildungsausländer, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben und i. d. R. zum Zwecke des Studiums nach Deutschland einreisen.

Quelle der in diesem Kapitel genannten Zahlen: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (2015): Migrationsbericht 2013, Nürnberg.

40 Vgl. SVR 2015: Zugangstor Hochschule. Internationale Studierende als Fachkräfte von morgen gewinnen. Berlin.

mehr im Erwerbsleben stehenden älteren Personen im Verhältnis zu den Erwerbstätigen verdoppeln⁴¹. Dabei erhält die Zuwanderung aus Drittstaaten eine besondere Bedeutung, da es bei einem wirtschaftlichen Aufwärtstrend in den südeuropäischen Ländern wahrscheinlich ist, dass viele EU-Zuwanderer, die heute in Deutschland tätig sind, wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren⁴².

5.2 Verbleib von internationalen Absolventen in Deutschland

Auch wenn das Interesse an internationalen Absolventen deutscher Hochschulen seitens der Unternehmen bereits groß ist, verbleiben nicht alle Absolventen nach dem Studium in Deutschland. Viele haben bereits von Anfang an vor, ausschließlich zum Studium nach Deutschland zu kommen und dann in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Eine immer größer werdende Gruppe entschließt sich jedoch, in Deutschland zu bleiben und hier auf dem Arbeitsmarkt erste oder auch langfristige Erfahrungen zu sammeln.

In den vergangenen Jahren haben sich verschiedenen Autoren mit den Bleibequoten ausländischer Studierender beschäftigt, jeweils auf Basis unterschiedlicher Datenquellen und Beobachtungszeiträume⁴³.

Die OECD hat im Jahr 2011 für das Jahr 2008 eine Bleibequote von 26 % errechnet⁴⁴. Allerdings basieren diese Ergebnisse allein auf der Betrachtung eines geänderten Status im Ausländerzentralregister (AZR): Der Prozentsatz beschreibt den Anteil internationaler Studierender, die ihren Studierendenstatus nicht verlängert haben, aber dennoch (mit neuem Status) in Deutschland geblieben sind, an denen, die den Studierendenstatus nicht verlängert haben, aber keinen neuen Status haben. Dabei lässt sich nichts darüber sagen, ob die Personen beider Gruppen Absolventen sind oder das Studium abgebrochen wurde. Auch ist unklar, inwieweit die Personen mit neuem Status am Arbeitsmarkt partizipieren und welche Bleibeabsichten sie haben.

Eine Aktualisierung dieser Berechnungen erfolgte für das Jahr 2012 durch den DAAD⁴⁵, der mit analoger Methode und Daten der OECD auf eine Bleibequote von 35 % kam.

Der Stifterverband errechnet auf Basis von Sonderauswertungen von Daten des Statistischen Bundesamtes und Eurostat⁴⁶ für das Jahr 2011 eine Bleibequote von Absolventen aus Drittstaaten von 31 %. Zur Methodik gibt es jedoch keine weiteren Angaben.

Über Daten aus dem Mikrozensus von 2001–2011 haben Alichniewicz/Geis⁴⁷ im Jahr 2013 eine Bleibequote von 44,3 % berechnen können, wobei sie anhand des Mikrozensus 2011 ermittelten, wie viele internationale Studierende (Bildungsausländer und deutsche Staatsbürger, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben und erst nach dem Studium die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten haben), die zwischen 2001 und 2010 einen Hochschulabschluss

41 Vgl. Brücker, H. 2015: Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung, Aktueller Bericht 1/2015, IAB, Nürnberg.

42 Vgl. hierzu auch Brücker, H. 2015: Optionen für die Neuregelung der Einwanderung. Aktueller Bericht 3/2015, IAB, Nürnberg.

43 Zu einem internationalen Vergleich siehe SVR, Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union. Berlin, 2012.

44 OECD (2011): International Migration Outlook 2011. SOPEMI 2011, OECD Publishing.

45 DAAD 2014: Wissenschaft weltoffen: Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bielefeld, S. 40.

46 Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/McKinsey (2013): Hochschulbildungsreport 2020, Essen, S. 63.

47 Alichniewicz, J./Geis, W. (2013): Zuwanderung über die Hochschule, Köln.

in Deutschland gemacht haben, 2011 noch in Deutschland lebten. Diese wurden ins Verhältnis zu den Bildungsausländern gesetzt, die in diesem Zeitraum einen Abschluss in Deutschland erzielt hatten. Werden nur Absolventen in den MINT-Fächern betrachtet, ergibt sich ein leicht niedrigerer Wert von 43,7%. Die Bleibequote ist für EU-Länder (und gleichgestellte) dabei mit rund 52% höher als für Personen aus Drittstaaten (rund 40%). Dabei sind die Quoten tendenziell noch zu niedrig, da Personen in der Prüfungsstatistik mehrfach gezählt werden, die mehrere Hochschulabschlüsse (z. B. Bachelor- und Master) in Deutschland gemacht haben.

Dies zeigt sich auch in den Ergebnissen der im Folgenden vorgestellten Absolventenstudie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), in der mit einer Bleibequote von 56% ein höheres Ergebnis ermittelt werden konnte.

5.3 Erkenntnisse aus der BAMF-Absolventenstudie zu Bleibequoten und Bleibeabsichten

Um die Bleibequoten von Studierenden aus Drittstaaten zu berechnen, wurde in der Absolventenstudie⁴⁸ des BAMF auf Basis von AZR-Daten ermittelt, welchen Aufenthaltsstatus diejenigen haben, die vor dem aktuellen Aufenthaltstitel (jemals zwischen dem 1. Januar 2005 und 1. Oktober 2012) eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 16 Abs. 1 AufenthG⁴⁹ innehatten. Von den rund 236.000 Personen waren am 30. September 2013 noch 163.000 (69,1%) in Deutschland aufhältig, während 73.000 (30,9%) wieder ausgereist waren. Von den in Deutschland gebliebenen Personen haben rund 70.700 (43,3% der Aufhältigen) auch weiterhin eine Aufenthaltserlaubnis zum Studium. Die anderen 92.300 wechselten ihren Aufenthaltsstatus.

Wird die Bleibequote der ehemaligen Studierenden als Anteil derjenigen, die am 30. September 2013 mit einer anderen Aufenthaltserlaubnis als der zum Studium in Deutschland aufhältig waren (92.300), an allen, die vor dem 1. Oktober 2012 eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studium erhalten hatten und diesen aktuell nicht mehr haben (165.300), berechnet, beträgt sie rund 56%.

Von diesen 163.000 in Deutschland gebliebenen Personen befinden sich 43% noch im Studium, 3% besitzen einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche und 14% zur Erwerbstätigkeit. 18% wechselten auf einen Titel im Rahmen des Familiennachzugs (z. B. durch Heirat mit einem/einer Deutschen). 22% hatten einen sonstigen Status, die meisten davon haben einen neuen Aufenthaltstitel beantragt, diesen aber noch nicht erhalten. Für aufhältige Personen, auf die der Status „Antrag auf Aufenthaltserlaubnis gestellt“ zutrifft, ist nicht ersichtlich, ob und im Rahmen welches Aufenthaltstitels sie in Deutschland bleiben. Die Antragstellung verdeutlicht allerdings zunächst ihren Bleibewillen.

Auch eine andere Auswertung zeigt die quantitative Bedeutung ehemaliger Studierender: Betrachtet man alle Personen, die zum Stichtag 30. September 2013 einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit (inkl. Forschung) inne hatten, sind darunter 19,0%, die zuvor in Deutschland studierten.

⁴⁸ Alle in diesem Kapitel genannten Ergebnisse sind dort nachzulesen.

⁴⁹ Hierbei ist zu beachten, dass der Personenkreis mit Aufenthaltserlaubnissen gemäß § 16 Abs. 1 AufenthG eine gute, aber nicht vollständige Richtgröße für die Gesamtzahl drittstaatsangehöriger Studierender ist. Kurzzeitstudierende erhalten meist lediglich ein C- oder D-Visum für drei bzw. sechs (oder ggf. zwölf) Monate. Weitere aus Drittstaaten zugezogene Studierende können einen Aufenthaltstitel aus familiären oder humanitären Gründen oder eine Niederlassungserlaubnis besitzen.

Um Informationen zu erhalten, die über die statistischen Möglichkeiten des Ausländerzentralregisters hinausgehen, wurde 2013 eine Befragung unter den drittstaatsangehörigen Absolventen durch das Bundesamt durchgeführt.⁵⁰ Diese waren zum Befragungszeitpunkt auf Arbeitsplatzsuche, hatten einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit oder aus familiären Gründen oder hatten sogar bereits eine Niederlassungserlaubnis. Von rund 20.000 angeschriebenen Personen gingen bei der online-Umfrage (in deutscher und englischer Sprache) 4.542 auswertbare Antworten ein.

Von den Befragten waren 85 % erwerbstätig, davon wiederum hatten 87 % innerhalb eines Jahres und weitere 6 % innerhalb von 18 Monaten nach Studienabschluss ihren ersten Arbeitsplatz gefunden. Dabei sind viele der Absolventen in den gesuchten MINT-Bereichen⁵¹ (einschließlich der besonders gefragten Ingenieure und Ingenieurwissenschaftler) tätig: Insgesamt rund 38 % der Befragten hatten sich in die entsprechenden Berufsgruppen eingeordnet.

Zu den Gründen, warum Deutschland als Zielland gewählt wurde, zählten die Befragten vor allem universitäts- (Qualität der Hochschule, Auslandserfahrung sammeln) und berufsbezogene Migrationsfaktoren (Karriereplanung, Einkommensniveau, allgemeine ökonomische Lage). Wichtig waren aber auch individuelle private Gründe. Familienbezogene Faktoren spielten eine geringere Rolle, ebenso wie vorhandene Deutschkenntnisse bzw. Kontakte oder die Nähe zum Herkunftsland. Gründe, nach dem Studium in Deutschland zu bleiben, sahen die Befragten vor allem in arbeitsplatzbezogenen Kriterien (Sammeln von Berufserfahrungen, Einkommensniveau, Chancen auf dem Arbeitsmarkt) und in der generellen Lebensqualität in Deutschland.

Der Wunsch, in dem bevorzugten Land tätig zu werden, entwickelt sich dabei nicht bei allen Studierenden zum gleichen Zeitpunkt. Bei vielen hat sich das bevorzugte Arbeitsland erst während des Studiums entwickelt (52,0 %). Bereits vor dem Studium hatte sich rund ein Viertel (24,9 %) schon auf das Land festgelegt, in dem sie später gerne arbeiten wollen. Die übrigen 23,1 % haben sich erst nach dem Studium entschieden, in welchem Land sie gerne berufstätig sein wollen. Dies zeigt, dass auch gezielte Maßnahmen während des Aufenthaltes der Studierenden dazu beitragen können, die Bleibequote zu erhöhen.

Insgesamt sind die Befragten mit ihrem Leben in Deutschland überwiegend sehr zufrieden oder zufrieden (81 %) und fühlen sich in Deutschland sicher. Dies resultiert dann auch in hohen Bleibeabsichten: Fast ein Drittel plant, für immer in Deutschland zu bleiben (31 %). Weitere 43 % planen einen Aufenthalt von mindestens zehn Jahren, so dass insgesamt fast $\frac{3}{4}$ (74 %) einen langfristigen Aufenthalt wünschen. Weitere 19 % möchten zwischen fünf und neun Jahren bleiben. Nur 7 % sind auf einen (zunächst) kurzfristigen Aufenthalt eingestellt. Bei den Bleibeabsichten gibt es allerdings starke Unterschiede nach Nationalitäten: Staatsangehörige aller GUS-Staaten haben überdurchschnittlich hohe Bleibeabsichten (86 % wollen mindestens zehn Jahre bleiben). Auch Personen aus den übrigen europäischen Ländern und aus Japan wollen zu einem großen Teil bleiben (jeweils rund 80 %). Bei Personen aus der Türkei und Indien liegt dagegen der Anteil der kurz- und mittelfristig geplanten Aufenthalte mit knapp 45 % deutlich über dem Durchschnitt von 27 %.

50 Hanganu, E. und Heß, B. (2014): Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen. Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie 2013. Nürnberg.

51 MINT steht für Mathematiker, Informatiker, Naturwissenschaftler und Techniker.

6 Fazit und Ausblick

Sowohl die Analyse des Wandels der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Aufenthalt von drittstaatsangehörigen Studierenden und Absolventen, als auch die Daten und Studien zur steigenden Zahl und steigenden Bleibeabsichten zeigen den Paradigmenwechsel der vergangenen Jahre, weg vom „Study and go“ hin zum „Study and stay“. Die rechtlichen Regelungen wurden weiterentwickelt, weg von einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt hin zu einer Basis für Fachkräftegewinnung. Gleichzeitig stiegen die Bleibeabsichten der Studierenden und Absolventen, die sich einen zeitweisen und vielfach auch einen langfristigen Aufenthalt zur Berufstätigkeit in Deutschland vorstellen können.

Auch die EU erkannte auf der Basis der Lissabon-Strategie die Möglichkeiten, Studierende und Absolventen in der EU zu halten und entwickelte mit der Studentenrichtlinie eine Basis für die Gewinnung von Potenzialen, die mit der neuen REST-Richtlinie noch ausgebaut wird.

Auch wenn die verschiedenen Vorschläge insbesondere aus der Wirtschaft zu einer weiteren Erleichterung nicht oder noch nicht aufgegriffen wurden, ist doch davon auszugehen, dass die Diskussion weitergehen wird. Dies gilt auch im Hinblick auf Studienmöglichkeiten für Flüchtlinge, anerkannte Asylbewerber und Asylbewerber mit hoher Bleibeperspektive. Diese gerade in den letzten Monaten erst zahlenmäßig ins Gewicht fallende Gruppe konnte bei der Konzeption des Artikels noch nicht einbezogen werden. Es ist allerdings damit zu rechnen, dass sie die Frage der Fachkräftegewinnung unter Drittstaatsangehörigen und Absolventen in nicht unerheblichem Maße beeinflussen wird.

Verf.: Dr. Michael Griesbeck, Vizepräsident, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Dozent für Recht der Zuwanderung an der juristischen Fakultät der Universität Regensburg, 90343 Nürnberg, E-Mail: dr.michael.griesbeck@bamf.bund.de

Dipl.-Vw. Barbara Heß, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 90343 Nürnberg, E-Mail: barbara.hess@bamf.bund.de