



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 07.03.2023

Gemeinsame Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes Pflege e.V. und der Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales mit Stand vom 17.02.2023

Vorbemerkung

Der Arbeitgeberverband Pflege e.V. (AGVP) und die Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte (BAGAP) begrüßen ausdrücklich die Weiterentwicklung der bestehenden Gesetze und Verordnungen zur Förderung der Zuwanderung qualifizierter Personen aus dem Ausland. Vor allem die Öffnung, künftig auch Pflegehilfskräfte aus Drittstaaten mit anererkennungsfähiger Qualifikation beschäftigen zu können, wird eine wichtige Möglichkeit für die Arbeitgeber in der Pflege sein, um die Vorgaben für mehr Assistenzkräfte ab Juli 2023 erfüllen zu können. Des Weiteren begrüßen wir die geplanten Ausnahmen für Beschäftigte ab 45 Jahren, da für die Pflegebereiche auch immer mehr ältere Pflegefachkräfte angeworben werden. Die Entfristung der Balkanregelung ist mehr als überfällig, ebenso die Aufstockung der Kontingente und deren regelmäßige Überprüfung. Interessant ist, dass geprüft werden soll, auf welche Länder eine solche Sonderregelung zur beschleunigten Zuwanderung noch angewandt werden kann.

Leider sind insbesondere die Erleichterungen zur Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland mittels Anerkennungspartnerschaften nur für die nicht-reglementierten Berufe vorgesehen. Das ist aus unserer Sicht nicht mehr zeitgemäß. Das hilft insbesondere im Wettbewerb um Pflegekräfte mit anderen Ländern nicht weiter. Statt an Bürokratie und langwierigen Anerkennungsverfahren durch Einzelfallprüfungen festzuhalten, müssen die gleichen Arbeitsmarktzutritts erleichterungen auch für reglementierte Berufe gelten.

Des Weiteren ist unverständlich, weshalb neue Sanktionsmöglichkeiten für Arbeitgeber geschaffen werden sollen, die die Bundesagentur für Arbeit dazu berechtigen, Arbeitgeber für bis zu fünf Jahre von der zustimmungspflichtigen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmenden auszuschließen. Nicht nachvollziehbar ist zudem, weshalb den Ländern weiterhin obliegen soll, die oft kritisierten Hemmnisse der Dezentralisierung im Anerkennungsverfahren eigenständig zu regeln. Die Wartezeiten in den einzelnen Behörden auf Bescheide hat insbesondere in 2022 weiter zugenommen, teilweise wegen langer Fehlzeiten der zuständigen Mitarbeitenden in den Behörden und teilweise wegen offener Stellen, die nicht zeitnah besetzt werden können, weshalb es mittlerweile Anerkennungsbehörden gibt, die darum bitten, keine Anträge zum beschleunigten Fachkräfteverfahren zu stellen, da diese nicht bearbeitet werden können. Es hilft nicht, wenn Prozesse auf dem Papier existieren, aber in der Praxis nicht umgesetzt werden können. Deshalb sind dringend pragmatische und praxisnahe Lösungen gefragt, die standardisierte Verfahren, Planbarkeit und echte Beschleunigung ermöglichen.

Im Referentenentwurf fehlen allerdings auch Verbesserungen, die allen Beteiligten nützen können, dazu gehören Erleichterungen bei den Anerkennungsverfahren, die Möglichkeit der Fiktionsbescheinigung für reglementierte Berufe, als auch die Regelung des Aufenthaltes, wenn die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen und eine Fachkrafttätigkeit begonnen werden kann.

Ohne Zuwanderung werden viele Branchen Leistungen einstellen oder Aufträge absagen müssen. Und dazu gehören auch die Berufe in der Pflege!

Was die Arbeitgeber und vor allem die zuwanderungswilligen Personen aus dem Ausland benötigen, sind:



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

- ✓ Unbürokratische Prozesse und schnelle Entscheidungen der Behörden. Mittlerweile können aufgrund von Personalmangel in den Behörden die gestellten Anträge sehr häufig nicht mehr zeitnah und schon gar nicht in der vorgesehenen gesetzlichen Frist von vier Monaten bearbeitet werden. Deshalb ist die bundesweit einheitliche Standardisierung der Anträge und einzureichenden Unterlagen zwingend notwendig, um Zeit und Ressourcen zu sparen.
- ✓ Eine elektronische Akte für alle Behörden mit allen notwendigen Unterlagen. Es reicht nicht, nur die Antragstellung zu digitalisieren. Eine elektronische Akte, auf die alle Behörden zeitgleich auf die benötigten Unterlagen zugreifen, um die notwendigen Bescheide ausstellen zu können, spart Zeit und ermöglicht den Antragstellern den aktuellen Stand der Bearbeitung unkompliziert abzurufen, ohne permanent bei den Behörden nachfragen zu müssen.
- ✓ Mehr Flexibilität und Entscheidungskompetenz des Arbeitgebers. Auch die vorgesehene Anpassung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wird kaum Änderungen für reglementierte (auf Länderebene geregelte) Berufe mit sich bringen. Warum dürfen nicht die Arbeitgeber in der Pflege entscheiden, wer für die ausgeschriebene Stelle qualifiziert ist?
- ✓ Planbarkeit und Gewissheit, wann die Einreise endlich erfolgen. Momentan verlieren wir vor allem viele Pflegekräfte, die in den Drittstaaten teilweise bis zu 1,5 Jahre warten, um endlich nach Deutschland ausreisen zu können. Viele andere Länder werben mittlerweile ganz gezielt im Ausland Gesundheitspersonal an, haben sogar die Zuwanderungshürden soweit gesenkt, dass ab dem Zeitpunkt der Anwerbung bis zur Einreise maximal drei Monate vergehen. Ergo entscheiden sich die schon sehr gut qualifizierten Pflegekräfte lieber für das Land, wo sie schnell einwandern und als Fachkraft Geld verdienen können.

Deutschland verspielt seine Chancen mit starren Bürokratiehürden und Einzelfallprüfungen. It's time for a change.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 07.03.2023

Zu obigem Entwurf nehmen der Arbeitgeberverband Pflege e.V. (AGVP) und die Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte (BAGAP) gemeinsam zu den einzelnen Paragraphen wie folgt Stellung:

Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Zu § 42 Abs. 2 Nr. 7 AufenthG

Es ist unverständlich, weshalb der Gesetzgeber Misstrauen gegenüber Arbeitgebern gesetzlich zementiert und Ausschlussgründe definiert, für die Arbeitgeber für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren von der zustimmungspflichtigen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmenden ausgeschlossen werden kann.

Unklar lässt der Gesetzgeber, wer die Verstöße prüft und nach welchen Kriterien eingeordnet wird, wann der Verstoß als so schwerwiegend gilt, dass ein Ausschluss berechtigt ist. Immerhin ist positiv zu bewerten, dass Verstöße, die einmalig festgestellt wurden oder die alleinig auf die/den ausländischen Arbeitnehmer/in zurückzuführen sind, nicht zum Ausschluss führen.

Dennoch geben die Verbände zu bedenken, dass erneut die Arbeitgeber mit Strafen und Sanktionen zu rechnen haben, umgekehrt jedoch keine Unterstützung der Antragsteller geschaffen wird, bei Verletzungen der gesetzlich festgelegten Antragsbearbeitungszeiträume reagieren zu können. Bis auf eine Untätigkeitsbeschwerde erfahren die Antragsteller bisher keine Unterstützung in der Wahrnehmung ihrer Ansprüche.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Artikel 2 Weitere Änderungen des Aufenthaltsgesetzes

Zu den Änderungen in § 16b AufenthG

Der AGVP und die BAGAP begrüßen die Aufstockung der Aufenthaltsdauer zum Zweck des Studiums. Mit der Einführung der Pflegereform ist seit 2020 auch die akademische Erstausbildung zur Pflegefachfrau/zum Pflegefachmann möglich (sogenanntes primärqualifizierendes Studium). Allerdings dauert das Studium regelhaft drei Jahre. Deshalb wäre es wünschenswert, die Aufenthaltsdauer von Beginn an die Länge des Studiums zu koppeln. Dadurch können die Ausländerbehörden entlastet werden, da regelhaft keine Verlängerungsanträge bearbeitet werden müssten, wenn das Studium nicht verlängert werden muss, um den Abschluss zu erreichen und der Anreiz für die Studierenden wäre höher, zum Studium nach Deutschland zu kommen, da sie Sicherheit hätten, einen Aufenthaltstitel für die regelhafte Studienzeit zu erhalten.

Daher schlagen der AGVP und die BAGAP folgende Änderung vor:

Änderungsvorschlag zu § 16b Abs. 2 Satz 1 (neu) Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP und die BAGAP schlagen vor, den Absatz 2 Satz 1 wie folgt zu ändern:

*(2) Die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt bei der Ersterteilung in der Regel **zwei drei Jahre**. ~~und soll eine Mindestdauer von einem Jahr nicht unterschreiten~~. Bei der Verlängerung beträgt sie mindestens ein Jahr und soll zwei Jahre nicht überschreiten.*



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Zu den Änderungen des § 16d AufenthG

Die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ist eines der schwierigsten Nadelöhre in der Rekrutierung und Beschäftigung ausländischer Pflegekräfte. Die 16 bundesland-individuellen, teils sehr unterschiedlichen Regelungen zur Zuwanderung und zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse und die noch immer sehr unterschiedliche Entscheidungspraxis der Anerkennungsstellen erschweren weiterhin insbesondere in den Pflegeberufen die Einwanderung qualifizierter Arbeitnehmenden. Das lässt alle Beteiligten verzweifeln, führt zu langwierigen Antragsverfahren und undurchsichtigen Entscheidungsprozessen. Umso wichtiger ist es, transparente und vor allem für alle Beteiligten praktikable gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Die Anhebung der Aufenthaltsdauer für reglementierte Berufe ist zu begrüßen. Allerdings ist es unverständlich, weshalb weiterhin die so deutliche Ungleichbehandlung zwischen reglementierten und nicht-reglementierten Berufen vom Gesetzgeber fortgeführt werden soll. Aus der Begründung geht nicht hervor, weshalb nicht-reglementierte Berufe künftig eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre erhalten sollen und Personen, die in reglementierten Berufen beschäftigt werden sollen, nur für zwei Jahre. Der Arbeitsmarktzugang für reglementierte Berufe ist bereits sehr stark eingeschränkt und mit vielen Prüfungen verbunden. Die Attraktivität, in einem Pflegeberuf zu arbeiten, wird nicht dadurch erhöht, dass zusätzlich zu den Prüfungen eine weiterhin kürzere Aufenthaltszeit ermöglicht wird. Deutschland steht insbesondere für die Pflegekräfte im starken Wettbewerb mit anderen Ländern weltweit. Andere Länder senken die Zuwanderungshürden, um freie Stellen im Krankenhaus und in der Pflege besetzen zu können. Wenn Deutschland in dem Wettbewerb um dringend benötigte Pflegekräfte nicht abgehängt werden will, muss endlich etwas passieren.



Abbildung 1: Überblick der Gesundheits- und Pflegekräfte weltweit, Quelle: Bloomberg nach Zahlen der OECD; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-10-04/nursing-shortage-sparks-bidding-war-as-countries-vie-for-talent>, Onlinezugriff am 03.03.2023



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Die Abbildung 1 zeigt sehr eindrücklich, dass wir in Deutschland einen Anteil von knapp neun Prozent ausländischer Pflegekräfte haben. Die Zuwanderungshürden sind trotz des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes weiter hoch und die Behörden arbeiten noch immer nicht Hand in Hand, um den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Die Anhebung der Aufenthaltsdauer und der Stunden von der Qualifizierungsmaßnahme unabhängigen Beschäftigung ist ein richtiger Schritt, aber noch nicht ausreichend. Denn mögliche Fördermaßnahmen und finanzielle Unterstützung sind in der Regel an den Aufenthaltstitel gebunden. Noch immer können Weiterqualifizierungsmaßnahmen zum Ausgleich der fachlichen oder sprachlichen Defizite nicht gefördert werden, weil die Länge des Aufenthaltstitels nicht der Länge der Weiterqualifizierungsmaßnahme entspricht. Dieses Dilemma wird noch nicht mit der neuen Formulierung im § 16d AufenthG gelöst. Deshalb schlagen der AGVP und die BAGAP die folgende Änderung vor:

Änderungsvorschlag zu § 16b Abs. 1 Satz 3 (neu) Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP und die BAGAP schlagen vor, den Absatz wie folgt zu ändern:

Abs. (1) Satz 3 „Die Aufenthaltsdauer wird für ~~bis zu 24 Monate~~ drei Jahre erteilt. ~~und um längstens zwölf Monate bis zu einer Höchstaufenthaltsdauer von drei~~“

Noch immer besteht das Problem in der Praxis, dass es Diskussionen um die zu erfüllenden Sprachkenntnisse bei der Visa-Beantragung gibt. Deshalb ist es wichtig, dass **die Sprachanforderung für die Visumerteilung identisch ist mit der Sprachanforderung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis**. Entsprechend **müssen die Anwendungshinweise für das Auswärtige Amt angepasst werden**, um eine einheitliche Entscheidungsgrundlage zu schaffen.

Noch immer gibt es unterschiedliche Anforderungen für die Anwerbung von Pflegefachkräften über Vermittlungsabsprachen, wie die Bundesagentur für Arbeit sie schließen kann. Die Mehrheit der Unternehmen rekrutiert nicht mit Triple Win im Pflegebereich, sondern über privatwirtschaftliche Vermittlungsunternehmen oder in Eigeninitiative. Dieser Wettbewerb führt u.a. zur angebotenen Vielfalt in der Rekrutierung und der damit verbundenen individuellen Dienstleistungen, die passgenau auf Arbeitgeber zugeschnitten werden können. Mit einigen wenigen Ausnahmen müssen die Pflegeunternehmen die Kosten für der Rekrutierung neuer Fachkräfte eigenfinanzieren und können diese nicht in den Pflegesatzverhandlungen geltend machen. Daraus resultieren zusätzliche finanzielle Belastung der Pflegebedürftigen, der Preis für einen Pflegeplatz steigt und damit ggf. auch die Ausgaben zur „Hilfe zur Pflege“ für den Sozialhilfeträger, wenn der Selbstkostenanteil nicht durch finanzielle Eigenmittel des Pflegebedürftigen zu decken ist. Für den AGVP und die BAGAP ist es nicht nachvollziehbar, weshalb weiterhin zwischen der Anwerbung über eine Vermittlungsabsprache und der kommerziellen Anwerbung unterschieden werden soll. **Der § 16d Abs. 4 Punkt 1. ist deshalb zu streichen.**

Änderungsvorschlag zu § 16d Abs. 4 Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP und die BAGAP schlagen vor, den Absatz wie folgt zu ändern:

Abs. (4) Einem Ausländer kann zum Zweck der Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erteilt und um jeweils ein Jahr bis zu einer Höchstaufenthaltsdauer von drei Jahren verlängert werden, wenn der Ausländer auf Grund einer Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes

~~1. über das Verfahren, die Auswahl, die Vermittlung und die Durchführung des Verfahrens zur Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen~~



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

~~**Berufsqualifikation und zur Erteilung der Berufsausübungserlaubnis bei durch Bundes- oder Landesgesetz reglementierten Berufen im Gesundheits- und Pflegebereich oder**~~

Nicht nachvollziehbar ist, weshalb die Erleichterungen zum Arbeitsmarkt und zur Tätigkeitsaufnahme gemäß dem neuen **Absatz 3a im § 16d AufenthG** nur für die Zuwanderung in nicht-reglementierte Berufe gelten sollen.

Ohne Zuwanderung werden wir alt aussehen. Im wahrsten Sinne des Wortes, denn unsere Bevölkerung altert. Das ist seit vielen Jahren bekannt. Holger Schäfer vom Institut der deutschen Wirtschaft hatte in einer Sitzung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände im September 2022 bereits erschreckende Fakten präsentiert:

- 12,5 Mio. Erwerbstätige gehen in den nächsten 10 Jahren in Rente, davon allein 500.000 Pflegefachkräfte¹.
- Aufgrund des Nachwuchsmangels können davon nur 7,8 Mio. Arbeitsplätze durch junge Menschen besetzt werden, die nach 2001 geboren wurden und rein rechnerisch dem Arbeitsmarkt zusätzlich zur Verfügung stehen würden.
- Das bedeutet für 5 Mio. Arbeitsplätze gibt es keine/n Nachfolger/in.
- Hinzu kommt, dass jedes Jahr ca. 1 Mio. erwerbstätige Personen auswandern und damit dem deutschen Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen.

Ohne Zuwanderung werden viele Branchen Leistungen einstellen oder Aufträge absagen müssen. Und dazu gehören auch die Berufe in der Pflege!

Deshalb ist es so wichtig, dass künftig auch in der Pflege Arbeitgeber Anerkennungspartnerschaften schließen dürfen, damit die qualifizierten Arbeitnehmenden schnell nach Deutschland kommen und im Inland die Anerkennung durchführen können. **Für nicht-reglementierte Berufe gibt es dafür bereits heute schon die sogenannte Fiktionsbescheinigung. Das muss auch für Pflegekräfte möglich werden.**

Mittlerweile häufen sich die Rückmeldungen unserer Mitglieder, dass sich die Anerkennungsverfahren in verschiedenen Bundesländern deutlich verzögern. Dies liegt insbesondere am fehlenden Personal in den zuständigen Anerkennungsstellen der Länder. In Hessen hat sich deshalb die Bearbeitungsdauer von vier auf zwölf Monate erhöht. In anderen Bundesländern dauert es mehrere Monate, bis überhaupt Eingangsbestätigungen versandt werden, denn erst ab dem Zeitpunkt läuft die Frist zur Antragsbearbeitung. In nahezu allen Behörden können keine telefonischen oder elektronischen Anfragen zum Verfahren angenommen werden, weil aufgrund des hohen Arbeitsaufwands und der fehlenden personellen Unterstützung keine Kapazitäten dafür da sind. Um die Abwerbung der Pflegekräfte im Heimatland und damit Abbrüche im Zuwanderungsprozess zu verhindern, ist es dringend geboten, dass die Pflegefachpersonen ohne Feststellungsbescheid, aber mit mindestens vorliegendem B1-Sprachzertifikat das Visum erhalten, um nach Deutschland zu kommen. Der Arbeitgeber hat in der Regel bereits einen Arbeitsvertrag mit der ausländischen Pflegefachperson geschlossen und unterstützt bereits bei den Anerkennungsverfahren und bei der Organisation der Weiterqualifizierung, wenn Defizite festgestellt werden, die eine vollständige Anerkennung bei Antragstellung verhindern. Mit dem Erteilen der Fiktionsbescheinigung hätte die Botschaft die Sicherheit, dass der Abschluss per se nach deutschem Recht anerkennungsfähig ist, ausreichend Orientierung bieten bereits die gelisteten Abschlüsse in der anabin-Datenbank und die Mustergutachten der Gutachtenstelle für Gesundheitsfachberufe (GfG), die von den Ländern abgerufen werden können. Das Anerkennungsverfahren kann dann in Deutschland absolviert werden, während die

¹ Hans Boeckler Stiftung: „Ich pflege wieder, wenn...“, Mai 2022



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Pflegefachperson beim Arbeitgeber bereits sozialversicherungspflichtig tätig werden und Geld verdienen kann.

Mit der Pflegeberufereform wurde auch die Anerkennung in den Pflegeberufen reformiert. Zwar haben die Bundesländer bis 2024 die Möglichkeit, auch noch nach den alten Ausbildungsordnungen anzuerkennen. Die Anerkennung nach dem Pflegeberufegesetz ermöglicht nun auch Pflegeeinrichtungen und ambulanten Diensten als Arbeitgeber für die Nachqualifizierung geeignet zu sein. Auch die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 AufenthG wird mit der jetzigen Gesetzgebung bereits eingeholt. Demnach wären alle Bestimmungen, die im neuen Absatz 3a des § 16d AufenthG vom Arbeitgeber gefordert werden, erfüllt. Auch wenn uns bewusst ist, dass der Bund nicht in die Länderkompetenzen eingreifen kann, **so wäre es ein äußerst wichtiges Zeichen, insbesondere die Zuwanderung in Pflegeberufe über die Bestimmungen im § 16d Abs. 3a AufenthG zu erleichtern und die Anerkennungspartnerschaft auch für die Pflege zuzulassen.**

Ergänzungsvorschlag zu § 16d Abs. 3a Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP und die BAGAP schlagen vor, den neuen Absatz 3a mit folgendem Satz zu ergänzen:

Die Bestimmungen nach § 16d Abs. 3a gelten im Rahmen eines Modellvorhabens für einen Zeitraum von drei Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes auch für die Zuwanderung in die reglementierten Berufe im Gesundheits- und Pflegebereich, sofern die genannten Bedingungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer des Absatzes 3a erfüllt sind. Eine anschließende wissenschaftliche Evaluierung soll zeigen, ob und wie das Modellvorhaben verlängert oder regelhaft gesetzlich verankert werden kann.

Im neu vorgesehenen **§ 16d Absatz 6 AufenthG** soll es künftig möglich sein, im Rahmen einer sogenannten Qualifikationsanalyse nach Deutschland kommen zu können. Aus der Begründung geht nicht hervor, dass von dieser Möglichkeit Zuwanderungswillige für reglementierte Berufe ausgeschlossen sind. Dies begrüßen der AGVP und die BAGAP ausdrücklich. Die Ergänzung bietet die Chance, in den Bundesländern, in denen bereits heute schon fachsprachliche Kenntnisse mit einer Prüfung in Anwesenheit nachgewiesen werden müssen, zur Ablegung dieser Prüfung nach Deutschland einreisen zu können ohne dass bereits der Feststellungsbescheid ausgestellt sein muss. Aktuell behindern sich Landes- und Bundesvorschriften gegenseitig, wenn der Feststellungsbescheid nach Landesrecht nicht ausgestellt werden kann, weil anhand der Prüfung die fachsprachliche Kenntnis noch nicht nachgewiesen werden konnte. Der Feststellungsbescheid ist jedoch maßgeblich für die Botschaft im jeweiligen Heimatland, um ein Visum zur Einreise zu erhalten. Das Ausstellen eines Visums für das Ablegen der fachsprachlichen Prüfung, wurde insbesondere in den Balkanländern bisher verwehrt, weil dafür die gesetzliche Grundlage fehlte.

Daher bitten der AGVP und die BAGAP darum, in den Anwendungshinweisen explizit zu regeln, dass mit dem § 16d Abs. 6 AufenthG künftig auch die Einreise zum Ablegen der fachsprachlichen Prüfung für die Einwanderung in die Gesundheits- und Pflegeberufe möglich wird.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 07.03.2023

Zu § 17 AufenthG

Der AGVP und die BAGAP begrüßen zwar die Intention des Gesetzgebers zum Hochsetzen der Altersgrenze zur Suche eines Studien- oder Ausbildungsplatzes von 25 auf 27 Jahre, hatten beide Verbände bereits zum Gesetzgebungsverfahren des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes die Einführung der Altersbeschränkung kritisiert. Aufgrund der demografischen Entwicklung, des Geburtenknicks und der daraus resultierenden hohen Nachfrage aller Branchen nach Auszubildenden oder auch dual Studierenden bleibt es dennoch unverständlich, weshalb das Alter als Kriterium für die Suche eines Arbeits- oder Studienplatzes für Personen aus Drittstaaten festgesetzt bleibt.

Die Erwerbsmigration zum Zweck der Ausbildung und der beruflichen Weiterbildung bedeuten vor allem für die Pflegeberufe eine wichtige Möglichkeit, die Ausbildungsplätze besetzen und damit die dringend benötigten Fachkräfte ausbilden zu können. Eine Benachteiligung von potenziellen Auszubildenden aufgrund des Alters sehen der AGVP und die BAGAP insbesondere mit Blick auf die Fachkräftelücke von 500.000 Personen in den nächsten zehn Jahren als einen fatalen Flaschenhals. Schon heute gibt es über 10.000 inländische Umschüler/innen, die häufig älter als 25 Jahre sind und sich bewusst für eine Ausbildung in den Pflegeberufen entschieden haben. Eine gewisse Seniorität und Lebenserfahrung reduziert die Wahrscheinlichkeit, die Ausbildung abzubrechen, erhöht den Verbleib im gewählten Beruf und kann gerade in den Bereichen der Pflege zu mehr Akzeptanz bei den Senioren/innen führen.

Darüber hinaus empfehlen der AGVP und die BAGAP mit den Außenhandelskammern, den Arbeitgeberservicestellen und den maßgeblichen Interessenvertretungen der Arbeitgeber in Deutschland zusammenzuarbeiten, um bereits vor der Einreise nach Deutschland Berufsneigungen und Wünsche im Antragsverfahren zur Aufenthaltsgenehmigung abzufragen, und dadurch eine Vorabinformation zu wichtigen Ansprechpartnern der Branchen liefern zu können. Das Programm des Bundesministeriums für Wirtschaft „Passgenaue Besetzung“ als Förderinstrument für KMU bei der Besetzung ihrer Ausbildungsplätze sowie weitere Programme, die der Aus- und Weiterbildung und beruflichen Qualifizierung dienen, sollten auch über die Deutschschulen im Ausland stärker bekannt gemacht werden.

Änderungsvorschläge zu § 17 Abs. (1) Aufenthaltsgesetz:

Aufgrund der angestregten Fachkraftsituation in der Altenpflege lehnen der AGVP und die BAGAP eine Beschränkung des Alters zur Suche eines Ausbildungsplatzes ab. Wir können es uns nicht leisten, Menschen im erwerbsfähigen Alter von der Erlangung formaler beruflicher Qualifikationen und damit der Sicherung von Ausbildungsplätzen und wirtschaftlicher Entwicklung auszuschließen.

Der AGVP und die BAGAP schlagen daher vor, den Punkt 1. des Absatzes (1) im § 17 aufgrund der oben aufgeführten Argumente zu streichen:

~~1. er das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet hat,~~



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Zu § 18 AufenthG

Der AGVP und die BAGAP begrüßen ausdrücklich, dass für ältere Beschäftigte ab dem 45. Lebensjahr künftig Erleichterungen zum Arbeitsmarktzugang geschaffen werden sollen. Gerade in den Pflegeberufen werden immer mehr qualifizierte Beschäftigte angeworben, die älter als 45 Jahre sind oder während des Aufenthaltes in Deutschland das 45. Lebensjahr erreichen und es dann zu Problemen bei der Verlängerung des Aufenthaltstitels kommt.

Das Mindestbruttogehalt bei Aufenthaltstiteln für Fachkräfte mit vollendetem 45. Lebensjahr (§ 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG i.V.m. § 1 Abs. 2 BeschV) muss aktuell entweder 55 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung betragen oder es muss eine angemessene Altersversorgung nachgewiesen werden. Mit der Einführung der tariflichen Lohnzahlung nach dem Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetzes erfüllen die Arbeitgeber oft die Voraussetzungen zum Bruttogehalt. Allerdings gibt es noch immer Regionen oder auch tarifliche Vereinbarungen, die mit den Einstiegsgehältern darunterliegen. Eine Besserstellung der ausländischen Pflegekräfte aufgrund ihres Alters und nicht aufgrund der Qualifikation, auch mit Hinblick auf langjährig Beschäftigte mit gleichen Qualifikationen, darf nicht weiter vom Gesetzgeber unterstützt werden. Deshalb begrüßen wir die Möglichkeit, nach Ermessen bei Unterschreitung der jährlichen Beitragsermessungsgrenze oder bei Überschreiten der Altersgrenze ausüben zu können. Insbesondere das arbeitsmarktpolitische Interesse sollte bei der Beschäftigung von qualifizierten Pflegekräften aus dem Ausland berücksichtigt werden. Immerhin zahlen auch ältere Beschäftigte in die deutsche Sozialversicherung ein und tragen damit zur sozialen Sicherung bei.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Zu § 18a AufenthG

Der AGVP und die BAGAP begrüßen die Anpassung des § 18a AufenthG. Allerdings geben die Verbände zu bedenken, dass aktuell eine **Lücke im Aufenthaltsrecht** auftritt, wenn eine Ausbildung in der Pflege erfolgreich abgeschlossen und der Wechsel des Aufenthaltstitels in den § 18a AufenthG erfolgen soll. Die Problematik besteht darin, dass nicht klar geregelt ist, ab wann der Wechsel stattfinden kann – mit Vorliegen des Zeugnisses oder erst, wenn auch die Berufsausübungsurkunde vorliegt –, weshalb die örtlich zuständigen Ausländerbehörden es unterschiedlich handhaben. Da die örtlich zuständigen Ministerien die Berufsausübungsurkunde aufgrund fehlenden Personals oft erst deutlich zeitverzögert (bis zu sechs Monate nach erfolgreich abgelegter Prüfungen und Aushändigung der Zeugnisse) ausstellen, entsteht eine rechtliche Lücke für die ausgebildete ausländische Pflegefachkraft und für den Arbeitgeber. In der Regel dürften die fertig ausgebildeten Pflegefachkräfte nach erfolgreich abgeschlossener Berufsausbildung nicht mehr im Ausbildungsbetrieb, also beim Arbeitgeber, tätig sein, da der Zweck der Aufenthaltserlaubnis entfallen ist. Demnach beantragen die ausgebildeten Pflegefachkräfte den Wechsel in den § 18a AufenthG. Um den Aufenthaltstitel und damit auch wieder die Erlaubnis zur Aufnahme einer Beschäftigung zu erhalten, benötigt die Ausländerbehörde in der Regel die Berufsausübungsurkunde. Das Zeugnis als Bestätigung des erfolgreichen Abschlusses der Ausbildung ist aktuell nicht ausreichend. Aufgrund der langen Wartezeiten bis zur Ausstellung der Berufsausübungsurkunde und des damit verbundenen Beschäftigungsverbot wird dringend eine praktikable und flexible Lösung benötigt. Daher schlagen der AGVP und die BAGAP folgendes vor:

Verfahrensvorschlag zu § 18a Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP und die BAGAP schlagen vor, im Benehmen mit den Ländern die Verfahrenshinweise und Gesetzesbegründung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung so anzupassen, dass eine Weiterbeschäftigung der ausgebildeten Pflegefachpersonen bis zur Erteilung der Berufsausübungsurkunde mit einem Probeaufenthaltstitel nach § 18a AufenthG möglich werden muss. Der Aufenthaltstitel auf Probe wird in einen regulären Aufenthaltstitel nach § 18a AufenthG umgeschrieben, sobald die Berufsausübungsurkunde vorgelegt wird.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Zu § 19d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG

Der AGVP und die BAGAP begrüßen ausdrücklich die vorgesehene Ergänzung des § 19d Abs. 1 Satz 1 AufenthG. Mit Blick auf die neue Personalbemessung in der Pflege, die ab dem 1. Juli 2023 umgesetzt werden soll, können Arbeitgeber in der Pflege künftig zusätzliche Pflegeassistenzkräfte einsetzen. Die Pflegeassistenzkräfte sind jedoch nicht in der Zahl am freien Arbeitsmarkt verfügbar. Umso wichtiger ist es, auch Geduldete, die in Deutschland zur Pflegeassistenz ausgebildet wurden und die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben, den Spurwechsel zur qualifizierten Tätigkeit in Deutschland zu ermöglichen.

Aufgrund der Arbeitsmarktlage ist es wichtig, dass für die Arbeitgeber und Arbeitnehmenden Flexibilität vereinbart und Chancen geschaffen werden. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (Pflegeunterstützungs- und entlastungsgesetz – PUEG) mit Stand vom 20. Februar 2023 will das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) zukünftig regeln, dass auch Pflegehilfskräfte, die sich in der Weiterqualifizierung zur Pflegeassistenz befinden, als zusätzliche Assistenzkräfte anerkannt werden. Das muss sich auch im Aufenthaltsrecht widerspiegeln.

Verfahrensvorschlag zu § 19d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG:

Aufgrund der Ausführungen schlagen der AGVP und die BAGAP vor, dass sich die federführenden Ministerien mit dem BMG beraten, wie eine Regelung für Pflegehilfskräfte in der Weiterqualifizierung zur Pflegeassistenz im Aufenthaltsrecht aussehen kann, damit es nicht zu Regelungslücken kommt. Insbesondere arbeitsmarktpolitische Interessen zur Weiterbeschäftigung Geduldeter, die sich in der Pflege weiterqualifizieren, sind zu berücksichtigen. Wir können es uns in der Pflege nicht leisten, Personen in der Weiterqualifizierung zu verlieren.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Zu § 20a AufenthG

Der AGVP und die BAGAP begrüßen, dass die geplante Chancenkarte auch für reglementierte Berufe gelten soll. Somit kann auch Personen, die sich bereits in Deutschland befinden, die Chance auf eine Tätigkeit in der Pflege ermöglicht werden.

Inwiefern das Alter Rückschlüsse auf Gesundheit und Arbeitsfähigkeit schließen lässt, ist diskussionswürdig. Für die Beschäftigung in der Pflege muss ein Gesundheitszeugnis, bzw. eine Unbedenklichkeitsbescheinigung, vorgelegt werden. Statt der jeweiligen Altersgrenzen im § 20a AufenthG sehen der AGVP und die BAGAP es als sinnvoll an, die Unbedenklichkeitsbescheinigung vorzulegen.

Leider geht aus der Begründung nicht hervor, nach welchen Kriterien die Anzahl der Chancenkarten für Personen, die sich noch im Ausland befinden, begrenzt werden soll. Auch ist unklar, ob es unterschiedliche Begrenzungen je Land geben soll oder ein begrenztes Gesamtkontingent. Des Weiteren ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Kontingentierung ohne Benehmen der Länder im Bundesrat vorgenommen werden soll. Insbesondere die Länder können spezielle Erkenntnisse zum örtlichen Arbeitsmarkt und den Regionen liefern, die für die Festlegung von Kontingenten eine Rolle spielen. Immerhin ist der Wohnungsmarkt in vielen Regionen Deutschlands enorm angespannt. Wenn es Arbeitgebern oder auch Kommunen möglich ist, Chancenkarteneinhabern Wohnraum für den Zeitraum der Probebeschäftigung oder der regulären Beschäftigung zu stellen, muss auch dies in die Festlegung von Kontingenten einfließen.

Weitere Bewertungen sind aufgrund fehlender Erfahrungen und des kurzen Zeitraumes zur Stellungnahme zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Änderungsvorschläge zu § 20a Abs. 9 AufenthG

Gemäß der obigen Ausführungen schlagen der AGVP und die BAGAP vor, die Altersangaben im neuen § 20a in den entsprechenden Absätzen durch *das Vorliegen der Unbedenklichkeitsbescheinigung zur Aufnahme einer Tätigkeit* zu ersetzen.

*Abs. 9 Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, zur Steuerung der Erwerbsmigration im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales durch Rechtsverordnung **ohne mit Zustimmung des Bundesrates** die Anzahl der Chancenkarten, die Ausländern erteilt werden, die sich nicht im Bundesgebiet aufhalten, jährlich oder unterjährig zu begrenzen.*



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Zu § 39 Abs. 2a (neu) AufenthG

Völlig unverständlich ist, weshalb sich der Gesetzgeber entschieden hat, eine solch gravierende Eingrenzung bezüglich der Arbeitsmarktzustimmung vorzunehmen. Seit wann bestimmt die Bundesagentur für Arbeit die Arbeitsbedingungen? Das Vorhandensein und die Anwendung von Tarifverträgen allein ist noch keine Legitimation für gute Arbeitsbedingungen, insbesondere, wenn es darüberhinausgehende gesetzliche Regelungen wie im Pflegebereich gibt. In der Altenpflege hat der Gesetzgeber im SGB XI festgelegt, dass zusätzlich zu tariflichen Vereinbarungen auch die Vergütung über ortsübliche Durchschnittsgehälter möglich ist. Dies muss sich in den Vorgaben zur Arbeitsmarktzulassung ebenfalls widerspiegeln. Darüber hinaus wurden mit dem gesetzlichen Mindestlohn und anderen Branchenmindestlohnvereinbarungen bereits gesetzliche Untergrenzen zur Vergütung getroffen, die entsprechend anzuerkennen sind. Daher lehnt der AGVP die Einschränkung zur Vergütung als Kriterium zur Arbeitsmarktzulassung nach § 39 Abs. 2a ab.

Änderungsvorschläge zu § 39 Abs. 2a AufenthG

(2a) „Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn die Bundesagentur für Arbeit für einzelne Berufe oder Beschäftigungen festgestellt hat, dass die Besetzung offener Stellen für einen befristeten Zeitraum ~~mit den durch Tarifvertrag oder durch die Bundesagentur für Arbeit festgelegten Arbeitsbedingungen~~ arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (Globalzustimmung), und der Arbeitgeber die Einhaltung zugesichert hat.“



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Zu § 45b und § 45c AufenthG

Als sehr positiv bewerten der AGVP und die BAGAP, dass mit dem in § 45b AufenthG einzuführenden Beratungsangeboten die IQ Netzwerkstellen endlich verstetigt werden sollen. Diese regionalen Beratungsstrukturen sind mittlerweile wichtige Anlaufstellen für Arbeitnehmende und Arbeitgeber, um mit lokalen Akteuren zur sprachlichen und fachlichen Weiterqualifizierung zu vernetzen und zu Fördermöglichkeiten zu beraten.

Inwiefern tatsächlich ein umfängliches Beratungsangebot in verschiedenen Muttersprachen ermöglicht werden kann, wird lokal unterschiedlich sein. Sinnvoll wäre, für die ersten ein bis zwei Jahre die Beratung in den gängigen Fremdsprachen anzubieten und zusätzliche schriftliche Unterlagen und Broschüren und weiteren Sprachen vorzuhalten.

Wichtig wäre ein niedrigschwelliger Zugang für die interessierten Personen, die sich noch im Ausland befinden.

Da mit dem § 45c AufenthG ab dem 1. Januar 2026 eine Verpflichtung für die Arbeitgeber geschaffen wird, auf die Beratungsmöglichkeit nach § 45b AufenthG hinzuweisen, sind entsprechende standardisierte Unterlagen der zuständigen Beratungsstelle wichtig, die den Arbeitgebern zur Verfügung gestellt werden.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 07.03.2023

Zu § 98a Abs. 2a (neu) AufenthG

Der AGVP und die BAGAP können nachvollziehen, dass der Gesetzgeber Sicherheit für ausländische Beschäftigte schaffen will, den Lohn zu erhalten, der beim Antrag zur Arbeitsmarktzulassung gegenüber der Bundesagentur für Arbeit (BA) angegeben wurde.

Neue Mitteilungspflichten bedeuten jedoch auch weitere Aufwände für den Arbeitgeber. Deshalb empfehlen der AGVP und die BAGAP nur Veränderungen bezüglich des Gehalts melden zu müssen, wenn das Gehalt nach unten vom vorher an die BA gemeldeten Gehalt abweicht. Mit der Umsetzung der tariflichen Bezahlung gibt es in den Pflegeberufen in der Altenpflege jedes Jahr Lohnerhöhungen. Diese stellen eine Besserstellung der Arbeitnehmenden dar und sollten, auch im Sinne des Bürokratieabbaus, nicht meldepflichtig sein.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Weitere gesetzliche Anpassungen wären aus Sicht des AGVP und der BAGAP notwendig, um den Prozess der Zuwanderung, insbesondere zur Anerkennung zu erleichtern:

Zu § 71 Abs. 1 Satz 3 AufenthG

Aufgrund der föderalen Strukturen fehlen in Deutschland noch immer einheitliche Vorgaben bezüglich der einzufordernden Unterlagen und transparente Entscheidungsprozesse bezüglich der Anerkennung für Pflegeberufe. Die Zentralisierungsbestrebungen der Bundesregierung mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurden noch nicht in allen Bundesländern umgesetzt. Selbst in den Bundesländern, in denen zentrale Anerkennungsstellen geschaffen wurden, verzögert sich die Antragsbearbeitung aufgrund des Personalmangels in den Behörden enorm. Deshalb ist es so enorm wichtig, dass die Verfahren effizienter gestaltet und deutlich verschlankt werden. Wenn personelle Kapazitäten zur umfangreichen Einzelfallprüfung fehlen, müssen die Prozesse standardisiert und soweit verschlankt werden, dass die Einhaltung der gesetzlichen Fristen wieder möglich wird. Noch immer sind Wartezeiten von sechs Monaten und länger keine Seltenheit.

Oft sind die einzelnen Anerkennungsstellen weder telefonisch erreichbar, noch ist ein persönlicher Termin möglich. Bundeseinheitliche Informationen, welche Unterlagen zur Prüfung der fachlichen Qualifikation und Berufserfahrung einzureichen sind, gibt es nicht und oft werden weitere Qualifikationsnachweise oder Unterlagen angefragt, die erst mühsam beschafft und dann nach Deutschland versandt werden müssen. Prüfungen zur Vollständigkeit der Unterlagen dauern bis zu vier Monate, in Einzelfällen auch deutlich länger. Von Zwischenbescheiden wird häufig ganz abgesehen und Nachfragen zum Bearbeitungsstand werden selten bis gar nicht beantwortet. Dies führt bei den Antragstellern, den Arbeitgebern und auch bei den Behörden selbst immer wieder zu großer Frustration. Die Einreise der ausländischen Pflegefachpersonen verzögert sich durch die langsame Antragsbearbeitung enorm, was zu Frust und nicht selten zum Abbruch der Rekrutierung führt. Qualifizierte Fachkräfte gehen so mitten im Prozess verloren, weil es andere Länder schaffen, mit weniger Hürden und schnelleren Verfahren die dringend benötigten Pflegekräfte abzuwerben.

Kanada und Australien haben im vergangenen Jahr große Anwerbeprojekte für Pflegepersonal gestartet. Kanada hatte sich zum Ziel gesetzt, bis zu 95.000 Pflegekräfte in 2022 anzuwerben. Australien lockt mit Jahresgehältern von bis zu 70.000 Dollar und Saudi-Arabien sogar mit sechsstelligen Jahresgehältern. Umso wichtiger sind schnelle Anerkennungsverfahren und damit eine rasche Beschäftigung der ausländischen Fachkräfte in Deutschland zu ermöglichen, damit diese nicht in andere Länder abwandern, in denen niedrigere Hürden zur Zuwanderung bestehen.

Die Anerkennungsverfahren in den Bundesländern müssen so gebündelt und standardisiert werden, dass schnelle Verfahren möglich sind, z.B. über die zentrale Anerkennungsstelle für Gesundheits- und Pflegefachberufe je Bundesland, um die Kompetenzen im Bundesland nach Berufsgruppen zu bündeln. Dies hatten wir im damaligen Gesetzgebungsverfahren zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz bereits angebracht, ist aber an der Zustimmungspflicht der Länder bisher gescheitert. Angesichts der oben geschilderten Probleme, die leider zu- und nicht abnehmen, ist dringend Handlungsbedarf geboten.

Dazu ist auch die Digitalisierung des kompletten Verfahrens und nicht nur der Antragsstellung zwingend notwendig, um Zeit und Ressourcen im Gesamtprozess zu sparen.

Die Standardisierung und Digitalisierung der Anerkennungsprozesse sowie eine zentrale Anerkennungsstelle je Bundesland müssen zwingend geschaffen werden, um die Zuwanderung von qualifizierten Pflegekräften zu erleichtern.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 07.03.2023

Änderungsvorschlag zum § 71 Abs. 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz:

Entsprechend der Erläuterungen schlagen der AGVP und die BAGAP vor, den § 71 Abs. (1) Satz 3 folgendermaßen anzupassen, damit eine tatsächliche Verbesserung der Anerkennungsprozesse durch zentralisierte Ausländerbehörden in den Bundesländern erreicht werden kann:

*„Die Länder richten jeweils **mindestens** eine zentrale Ausländerbehörde ein, die bei Visumanträgen nach § 6 Absatz 3 zu Zwecken nach §§ 16a, 16d, 17, 18a bis 18d, 18f, 19, 19b, 19c und 20 die zuständige Ausländerbehörde ist und die nach Einreise zu einem dieser Zwecke die Ersterteilung der Aufenthaltserlaubnis vornimmt.“*

Als sinnvoll erachten der AGVP und die BAGAP, berufs- oder branchenbezogen zu zentralisieren, z.B. pro Bundesland eine zentrale Anerkennungsstelle für Gesundheitsfachberufe zu errichten. Somit können die gewachsenen kommunalen Strukturen weiter genutzt und spezialisiert werden. Die Mitarbeiter werden von dem Druck und der Antragsflut entlastet, müssen nicht ein breites Wissen zu den reglementierten und nicht-reglementierten Berufen in allen Ausländerbehörden vorhalten, sondern können sich auf Berufsgruppen oder Branchen fokussieren und ihre Verfahren zur Bearbeitung der Anträge standardisieren, um die Anträge zur Anerkennung schnell und effektiv zu bearbeiten. Der AGVP und die BAGAP empfehlen, die bereits erstellten Gutachten der Gutachtenstelle für Gesundheitsfachberufe zur Anerkennung zu nutzen.

Änderungsvorschlag zu § 71 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz:

Entsprechend der Erläuterungen schlagen der AGVP und die BAGAP vor, den § 71 Abs. 1 zu erweitern, damit eine tatsächliche Verbesserung der Anerkennungsprozesse durch zentralisierte Ausländerbehörden in den Bundesländern erreicht werden kann:

„Die Länder richten jeweils eine zentrale Ausländerbehörde für die Gesundheitsfachberufe ein, die die Prüfung der beruflichen Anerkennung vornimmt. Die in einem Bundesland erteilten Anerkennungsbescheide sind bundesweit gültig.“



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 07.03.2023

Zu § 81a „Beschleunigtes Fachkräfteverfahren“

Der AGVP und die BAGAP hatten mit der Verabschiedung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes auch die Schaffung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens begrüßt, um dadurch ein strukturiertes und zeitlich normiertes Vorgehen in der Zuwanderung dringend benötigter Fachkräfte zu etablieren. Allerdings führt der Personalmangel in den einzelnen Behörden in Deutschland dazu, dass die beschleunigten Verfahren für Pflegefachkräfte selten in der gesetzlich vorgegebenen Zeit durchgeführt werden können. Mittlerweile gibt es sogar Bundesländer, die darum bitten, nicht mehr zum beschleunigten Verfahren zu informieren oder neue Anträge zu stellen, weil die Bearbeitung nicht oder nicht in der vorgegebenen Frist erfolgen kann. Somit hilft es nicht, wenn der Gesetzgeber den Anspruch auf ein beschleunigtes Verfahren auf dem Papier geschaffen hat, der in der Realität jedoch nicht umgesetzt werden kann. Daher ist dringend Handlungsnotwendigkeit geboten.

Der AGVP und die BAGAP empfehlen, einen Runden Tisch mit allen verantwortlichen Akteuren einzurichten, um zu beraten, wie die Umsetzung erfolgen kann. Gegebenenfalls wäre es sinnvoll, das beschleunigte Verfahren auf eine zentrale Stelle des Bundes auszugliedern, um die Behörden in den Bundesländern zu entlasten.

Vor allem Unternehmen in der Altenpflege haben noch immer massive Probleme, Visa für ihre angeworbenen Fachkräfte aus Drittstaaten zu erhalten und den Anerkennungsprozess schnell durchführen zu können. Teilweise liegt das auch an Bescheiden, die nicht rechtzeitig von den zuständigen deutschen Behörden erteilt werden können oder daran, dass der Gesamtprozess solange dauert, dass Sprachzertifikate ihre Gültigkeit verlieren.

Verfahrensvorschlag zu § 81a Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP und die BAGAP schlagen vor, die unter § 81a Abs. (2) Punkt 4. einzureichenden Nachweise (wie Sprachzertifikate) nicht zeitlich, bspw. aufgrund eines Ausstellungsdatums, zu befristen.

Bisher wird gesetzlich nicht geregelt, wie verfahren wird, wenn die gesetzten Fristen von den zuständigen Behörden im beschleunigten Verfahren nicht eingehalten werden können. Entweder sollte die zuständige Behörde begründen, weshalb keine Entscheidung in der gesetzlichen Frist erfolgen konnte, oder (ähnlich wie im Krankenversicherungsrecht 2013 eingeführt) der Antrag müsste als genehmigt gelten.

Ergänzungsvorschlag zu § 81a AufenthG:

„Können die in § 81a AufenthG i.V.m. § 31a Aufenthaltsverordnung gesetzten Fristen von der Auslandsvertretung nicht eingehalten werden, ist dies dem/der Antragsteller/in rechtzeitig schriftlich zu begründen. Liegen keine triftigen Gründe vor, gilt der Visumantrag als bestätigt.“

Änderungsvorschlag zu § 31a Abs. (1) Aufenthaltsverordnung:

Der AGVP und die BAGAP schlagen aufgrund der bereits aufgeführten Begründung die Anpassung des Absatzes (1) wie folgt vor:

(1) Im Fall des § 81a des Aufenthaltsgesetzes vergibt die Auslandsvertretung einen Termin zur Visumantragstellung innerhalb von drei Wochen ~~nach Vorlage der Vorabzustimmung der Ausländerbehörde durch die Fachkraft.~~



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 07.03.2023

Artikel 52 Änderung der Deutschsprachförderverordnung

Aufgrund der bereits ansteigenden Kursteilnehmer/innen im In- und Ausland, mit dem Ziel, die deutsche Sprache zu erlernen, erachten es der AGVP und die BAGAP als wichtig, nicht nur Sprachschulen des Goethe-Institutes, sondern **auch zertifizierte private Sprachschulen zur Sprachförderung zuzulassen und dadurch die Ressourcen für die schnelle Sprachausbildung effektiv zu nutzen.** Das Goethe-Institut selbst berichtet von immer größeren Schwierigkeiten, Fachpersonal im Ausland für die Sprachausbildung zu finden. Maßnahmen und Konzepte, die sich als wirksam erwiesen haben, können übernommen und entsprechend den örtlichen Gegebenheiten weiterentwickelt werden. Die Zusammenarbeit mit privaten, zertifizierten Sprachschulen in den Drittländern ist daher zu unterstützen und zu fördern.



Die Bevollmächtigte des Rates der
Evangelischen Kirche in Deutschland
bei der Bundesrepublik Deutschland
und der Europäischen Union

KOMMISSARIAT DER
DEUTSCHEN BISCHÖFE

Katholisches Büro in Berlin



Gemeinsame Stellungnahme

des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin und der Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union

zu den Referentenentwürfen des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu einer Verordnung und zu einem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Die beiden großen Kirchen in Deutschland danken dem Bundesministerium des Innern und für Heimat und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Stellung zu nehmen. Aufgrund der Kürze der für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit verweisen wir auf die Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes und der Diakonie Deutschland. In Ergänzung möchten wir aber auf folgende Punkte gesondert aufmerksam machen:

Allgemeine Anmerkungen

Die Kirchen begrüßen, dass mit den beiden vorgelegten Entwürfen neue, legale Zugangswege nach Deutschland geschaffen werden und für bestehende Wege Hürden bei der Erwerbsmigration abgebaut werden sollen. Mehr Möglichkeiten legal nach Deutschland und in die Europäische Union zu migrieren, müssen unserer Auffassung nach im Zentrum einer am Menschen orientierten Migrationspolitik stehen. Nur so können die Zuwandernden ohne Gefährdung nach Deutschland kommen.¹

Bei der Fachkräfteeinwanderung stehen naturgemäß zunächst die Interessen des Wirtschaftsstandortes Deutschland im Fokus des Entwurfs. Dies bedeutet aber auch, dass Deutschland seine Attraktivität als Einwanderungsland steigern muss.² Es müssten daher mehr Anreize geschaffen werden, damit sich Migrierende entscheiden, nach Deutschland zu kommen. So sollten die Entwürfe die familiären

¹ Vgl. S. 211 "Migration menschenwürdig gestalten"; Gemeinsames Wort der Kirchen.

² „Deutschland gehört nicht zu den zehn OECD-Staaten mit den attraktivsten Rahmenbedingungen für hochqualifizierte Fachkräfte, Unternehmer:innen und Start-up-Gründer:innen aus dem Ausland“, so eine aktuelle Studie der OECD in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung. (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2023/maerz/deutschland-faellt-zurueck-im-internationalen-wettbewerb-um-top-talente>).

Lebensrealitäten der potenziellen Fachkräfte berücksichtigen und mit einbeziehen: Familienmitglieder sollten von Anfang an mit einwandern können. Sinnvollerweise sollten in diesen Fällen erleichterte Aufnahme-Bedingungen gelten und manch erschwerende Kriterien – wie z.B. der Nachweis von ausreichendem Wohnraum – entfallen. Außerdem sollte den Familienangehörigen von einwandernden Fachkräften Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsmaßnahmen gewährt werden.³ Die Kirchen bedauern, dass dies bisher in den Entwürfen nicht vorgesehen ist.

Die Kirchen setzen sich seit langem für den Familiennachzug ein, prinzipiell und grundlegend für alle Migrantinnen und Migranten. Die Einheit der Familie ist – auch unabhängig von möglichen wirtschaftlichen Erwägungen zur Migration – ein wichtiger christlicher Wert.

Weiterhin weisen die Kirchen darauf hin, dass die Situation in den jeweiligen Herkunftsländern potentieller Zuwanderinnen und Zuwanderer zu berücksichtigen ist, denn die Abwanderung von Fachkräften kann dort Lücken reißen.⁴ Abhilfe könnte die sogenannte zirkuläre Migration schaffen, also die Freiheit der angeworbenen (Fach)kräfte, wiederholt zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland hin und her zu wandern.⁵ Dies würde unter anderem ein Absehen von § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG bedeuten, was in den vorgelegten Entwürfen nicht enthalten ist.

Schließlich möchten die Kirchen lobend hervorheben, dass in den Entwürfen nicht nur Hochqualifizierte, sondern auch Nichtqualifizierte berücksichtigt werden.

Sehr positiv zu bewerten ist außerdem der weitergehende Wegfall von Zweckwechselverboten zwischen den Aufenthalten zu Bildungs- und Erwerbszwecken. Zugleich regen wir an, dass die Potenziale der bereits in Deutschland befindlichen Zugewanderten noch stärker einbezogen werden: Dies betrifft unter anderem Menschen mit Gestattung, die sich noch im Asylverfahren befinden, und abgelehnte, geduldete Personen. Hier wäre eine Änderung des Verbots aus § 10 Abs. 3 AufenthG wünschenswert, wonach Personen, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, kein anderer Aufenthaltstitel erteilt werden darf (Sperrwirkung). Gleiches gilt für § 10 Abs. 1 AufenthG, wonach Gestattete während des Asylverfahrens i.d.R. keinen anderen Aufenthaltstitel erhalten.

Die Kirchen hätten es begrüßt, wenn bereits in den vorliegenden Entwürfen zur Fachkräfteeinwanderung die Gelegenheit genutzt worden wäre, die bestehenden Arbeitsverbote für gestatte oder geduldete Menschen, wie z.B. im § 60a Abs. 6 AufenthG, § 61 Abs. 1 HS 2 AsylG oder § 32 BeschV, aufzuheben, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen.⁶ Dasselbe gilt für die angekündigte Schaffung eines Aufenthaltstitels (statt einer Duldung) für Menschen in Ausbildung i.S.d. §60 c AufenthG.

Bei der Gewinnung von Fachkräften geht es sinnvollerweise nicht um die Frage, ob diese Personen (zunächst) aus anderen Gründen eingereist sind. Nach Auffassung der Kirchen liegt ein menschenwürdiger Umgang mit Schutzsuchenden jenseits ökonomischer Nutzenabwägungen – zugleich sind aber

³ So auch S. 1 Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes [\[hier\]](#), vom 7.12.2018.

⁴ Vgl. S. 189 "Migration menschenwürdig gestalten"; Gemeinsames Wort der Kirchen.

⁵ Jenseits von dem Vorschlag aus §15d BeschV-E.

⁶ Vgl. S. 110 des Koalitionsvertrages 2021-2025 „Mehr Fortschritt wagen“.

Handlungspotenziale der Migrantinnen und Migranten zu beachten, mit denen sie zur Entwicklung der Gesellschaften, zum sozialen Zusammenhalt und zum Wohlstand beitragen können.

Sofern der Entwurf aber in manchen Regelungen an eine tarifvertragliche Bindung anknüpft oder diese zur Voraussetzung für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis oder eine Zustimmung macht, lässt er den verfassungsrechtlich geschützten Dritten Weg der Kirchen im Arbeitsrecht unberücksichtigt. Wir bitten angesichts seiner verfassungsrechtlichen Gewährleistung ausdrücklich darum, dem abzuweichen und den Dritten Weg der Kirchen in den entsprechenden Regelungen zu ergänzen.

Zu einigen Regelungen im Einzelnen:

§§18g, h und i AufenthG-E Neuformulierung der „Blue Card“

Bereits bei der Reform der Blue Card auf europäischer Ebene haben wir lobend erwähnt, dass international Schutzberechtigte in den Anwendungsbereich der Blue Card fallen.⁷ Insofern begrüßen wir auch die Umsetzung der EU-Richtlinie RL 2021/1883 in deutsches Recht. Insbesondere die generelle Anpassung und Vereinfachung der (immer noch hohen) Voraussetzungen für die potentiellen Begünstigten und die Verbesserung der innereuropäischen Mobilität für Personen mit Blue Card möchten wir erwähnen.

§ 15d BeschV-E „Kurzezeitig kontingentierte Beschäftigung“

Mit einer kontingentierte kurzzeitigen Beschäftigung wird für Arbeitskräfte unabhängig von der jeweiligen Qualifikation ein Arbeitsmarktzugang eingeführt (§ 15 d BeschV-E). Er lässt eine Beschäftigung für die Dauer von sechs Monaten zu. Die Regelung soll im Gegensatz zu § 15a BeschV nicht auf Beschäftigungssektoren beschränkt sein, die nur saisonabhängige Tätigkeiten umfassen. Voraussetzung für die Zustimmung oder Arbeitserlaubnis soll nach den Entwurfsverfassern u.a. sein, dass die Beschäftigung bei einem Arbeitgeber erfolgt, der gemäß § 3 oder § 5 Tarifvertragsgesetz an einen Tarifvertrag gebunden ist, der die Entlohnung für die angestrebte Tätigkeit der Ausländerin oder des Ausländers regelt und der Arbeitgeber die Ausländerin bzw. den Ausländer zu den bei ihm geltenden tariflichen Arbeitsbedingungen beschäftigt. Wir begrüßen grundsätzlich eine Anknüpfung an eine Tarifbindung – wie auch die nach dem Entwurf zudem erwartete Übernahme von 50 % der Reisekosten durch den Arbeitgeber – zum Schutz der Arbeitskräfte vor unangemessenen Arbeitsbedingungen.

Wir bitten aber darum, hier auch den verfassungsrechtlich geschützten Dritten Weg der Kirchen im Arbeitsrecht als Ausprägung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts zu berücksichtigen und die Vorschrift um die von paritätisch besetzten Kommissionen festgelegten Arbeitsrechtsregelungen zu ergänzen. § 15d Absatz 2 Nr. 1 und Nr. 2 würde dann lauten:

⁷ Christian Group – Consultation on legal Migration 15.09.2017, S. 3, <https://www.comece.eu/christian-group-consultation-legal-migration-en/>.

1. der Arbeitgeber gemäß § 3 oder § 5 Tarifvertragsgesetz an einen Tarifvertrag *oder eine kirchliche Arbeitsrechtsregelung* gebunden ist, der *oder die* die Entlohnung für die angestrebte Tätigkeit der Ausländerin oder des Ausländers regelt,
2. die Ausländerin oder den Ausländer zu den geltenden tariflichen Arbeitsbedingungen *beziehungsweise kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen* beschäftigt und...

Darüber hinaus möchten wir auch anregen, dass Übergänge in andere Aufenthaltstitel grundsätzlich ermöglicht werden.

§ 39 Abs. 2a AufenthG-E „(globale) Zustimmung zur Beschäftigung“

Die Bundesagentur für Arbeit kann gem. § 39 Abs. 1 AufenthG zu ausgewählten Beschäftigungen eine Globalzustimmung erteilen. § 39 Abs. 2a AufenthG-E sieht nun eine zusätzliche Möglichkeit einer Globalzustimmung der Bundesagentur vor, und zwar dann, wenn die Bundesagentur für Arbeit für einzelne Berufe oder Beschäftigungen festgestellt hat, dass die Besetzung offener Stellen für einen befristeten Zeitraum mit den durch Tarifvertrag oder durch die Bundesagentur für Arbeit festgelegten Arbeitsbedingungen arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist, und der Arbeitgeber ihre Einhaltung zusichert. Auch dieser Regelung stimmen wir zu, erwarten aber vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich garantierten kirchlichen Selbstbestimmungsrechts die Ergänzung der Regelung um die kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen. Dafür ist § 39 Abs. 2a AufenthG-E nach den Worten „durch Tarifvertrag oder“ um die Worte „kirchliche Arbeitsrechtsregelungen“ zu ergänzen.

§ 6 Abs. 1 S. 2 BeschV-E „Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung“

Insgesamt sieht § 6 BeschV-E vor, die Bedeutung der Berufserfahrung zu stärken; vorausgesetzt ist, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen ausländischen Abschluss haben, in den letzten fünf Jahren eine mindestens zwei Jahre Berufserfahrung auf dem Niveau einer Fachkraft mitbringen sowie einen Arbeitsvertrag in Aussicht haben. Das Arbeitsplatzangebot muss zudem eine bestimmte Mindest-Gehaltshöhe enthalten. Von dieser Gehaltsgrenze kann abgewichen werden, wenn die Beschäftigung bei einem Arbeitgeber erfolgt, der – so insbesondere in der Begründung – im Sinne des § 3 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz tarifgebunden ist. Der Arbeitgeber muss die Ausländerin bzw. den Ausländer zu den bei ihm geltenden tariflichen Arbeitsbedingungen beschäftigen. Auch hier fehlen in der Regelung die kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen, um deren Ergänzung wir in Anpassung von § 6 Abs. 1 Satz 2 BeschV-E ausdrücklich wie folgt bitten: „Ist der Arbeitgeber an einen Tarifvertrag oder eine kirchliche Arbeitsrechtsregelung gebunden, kann von der Gehaltsschwelle nach Satz 1 Nummer 2 abgewichen werden.“

Im Allgemeinen entspricht die Berücksichtigung von berufspraktischer Erfahrung der Realität vieler ausländischer Beschäftigten. Daher halten wir diesen Schritt grundsätzlich für zielführend.

§ 2a BeschV-E „Anerkennungspartnerschaften“ / § 16d Abs. 3a AufenthG-E

Mit den Anerkennungspartnerschaften wird ein neuer Aufenthaltstitel geschaffen, mit dem ein Anerkennungsverfahren für die ausländische Berufsqualifikation erst im Inland durchgeführt werden muss und der Antragstellende dabei schon einer qualifizierten Beschäftigung in Deutschland nachgehen kann. Ein Arbeitsvertrag bzw. ein konkretes Arbeitsplatzangebot muss für die Erteilung des Titels vorliegen und der potentielle Arbeitgeber und der Beschäftigte sind verpflichtet, das Anerkennungsverfahren des ausländischen Abschlusses aktiv voranzutreiben. Die Bundesagentur für Arbeit muss der Beschäftigung allerdings laut § 2a BeschV-E gemäß § 39 AufenthG zustimmen. An dieser Stelle möchten wir erneut darauf hinweisen, dass § 39 Abs. 2a AufenthG-E nach den Worten „durch Tarifvertrag oder“ um die Worte „kirchliche Arbeitsrechtsregelungen“ zu ergänzen ist. Im Allgemeinen begrüßen wir den neuen Aufenthaltstitel, weil er das Ziel hat, die Fachkraft gleich einzusetzen, und nicht erst ein langwieriges Anerkennungsverfahren durchlaufen werden muss. Im Übrigen verweisen wir aber auf die Vorschläge von unseren Werken Diakonie Deutschland und Caritas, wonach im Handwerk und anderen qualifizierten, nicht reglementierten Berufen auf das ausländerrechtliche Erfordernis zur Durchführung eines Anerkennungsverfahrens verzichtet werden sollte.

Berlin, den 8. März 2023



KDA | Michaelkirchstr. 17-18 | 10179 Berlin

Ihr Ansprechpartner: **Helmut Kneppe**

Bundesministerium des Inneren und für Heimat
z.Hd. Frau Dr. Ann-Marie Burbaum
Leiterin des Referats M I 3

Telefon: +49 30 / 2218298-14
E-Mail: helmut.kneppe@kda.de

Datum: 07. März 2023

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
z.Hd. Herrn Björn Borgwardt
Leiter des Referats I 5

Az. MI3.21010/8#10

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes/ einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 5. Januar 2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung und die Möglichkeit einer Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes/einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 5. Januar 2023. Konkrete Änderungsvorschläge sind wie gewünscht im RefE (Anlage 1) per Kommentarfunktion gekennzeichnet.

Wir bringen unsere Stellungnahme auf Basis unseres Projektes Deutsches Kompetenzzentrum für internationale Fachkräfte in den Gesundheits- und Pflegeberufen (DKF) sowie unseres Engagements zur Herausgabe und Erteilung des Gütesiegels ‚Faire Anwerbung Pflege Deutschland‘ ein.

Grundsätzliches

Seit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im März 2020 kristallisierten sich wesentliche Weiterentwicklungsbedarfe zur Erleichterung der Gewinnung von im Ausland qualifizierten Personen heraus. Die Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im Zuge der zunehmenden Dynamik der gewerblichen Anwerbung und Vermittlung insbesondere von Pflegefachpersonen wird seitens des Kuratorium Deutsche Altershilfe Wilhelmine-Lübke Stiftung e.V. (KDA) sehr begrüßt.

Gerade dieser zunehmenden Bedeutung der gewerblichen internationalen Anwerbung und Vermittlung wird jedoch im vorgeschlagenen Referentenentwurf keine Rechnung getragen. Obwohl die Pflegefachberufe bei der internationalen Anwerbung und Vermittlung von Fachpersonen den größten Anteil aller Berufsgruppen abbilden, spiegelt sich der aktuell bestehende internationale Pflegearbeitsmarkt nicht im vorliegenden Entwurf wider. Konkret lässt sich dieses an folgenden Stellen verdeutlichen:



1. Fokus auf gewerbliche Personalvermittlung fehlt

Während der Entwurf Hauptaugenmerk auf eine eigeninitiativ betriebene Erwerbsmigration legt, wird in der Praxis die Erwerbsmigration von Pflegefachpersonen nahezu ausschließlich über gewerbliche oder staatliche Vermittler organisiert.

Die Neuerungen ergeben infolgedessen im Wesentlichen weder für die anwerbenden Akteure (international anwerbende Arbeitgebende, gewerblich international vermittelnde Personaldienstleister) noch für die Pflegefachpersonen selbst Erleichterungen oder Vorteile im Rahmen der Erwerbsmigration.

Zu intensivieren sind hingegen qualitätssichernde Bestrebungen zur Regulierung der gewerblichen Personalvermittlung im Sinne des Schutzes international angeworbener Fachpersonen. Ein wichtiger Baustein ist hierfür die Ratifizierung der ILO Konvention 181¹. Darüber hinaus besteht u.a. für den Bereich der Pflegefachpersonen das seit 2021 im Gesetz zur Sicherung der Qualität der Gewinnung von Pflegekräften aus dem Ausland verankerte Gütesiegel „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“. Zur Entfaltung der Wirksamkeit solcher Gütesysteme sind Anreize für anwerbende Akteure (international anwerbende Arbeitgebende, gewerblich international vermittelnde Personaldienstleister) zu setzen, um eine ethisch faire und nachhaltige Anwerbe- und Vermittlungspraxis zu gewährleisten. Denkbar wäre eine Verringerung der gesetzlich geregelten Einwanderungsbedingungen bei einem Nachweis ethisch vertretbarer und fairer Anwerbe- und Vermittlungsprozesse.

2. Blaue Karte EU adressiert die größte Berufsgruppe der Pflegefachpersonen nicht

Die vorgeschlagenen Regelungen unter Artikel 1, u.a. zur Blauen Karte EU, adressieren die Berufsgruppe der Pflegefachpersonen nicht: International angeworbene Pflegefachpersonen weisen immer häufiger eine im Ausland erworbene akademische Pflegequalifikation auf mindestens Bachelorniveau auf, die aufgrund der bisherigen Dominanz des deutschen Referenzberufs der/des beruflich qualifizierten „Gesundheits- und Krankenpfleger/-in“ jedoch weiterhin als „Fachkräfte mit beruflicher Ausbildung“ zugeordnet werden.² Dies hat weitreichende Einschränkungen in der Kompetenzzentfaltung der qualifizierten Pflegefachpersonen sowie der beruflichen Weiterentwicklung in Deutschland zur Folge.

Im Zuge des in 2021 in Kraft getretenen Pflegeberufgesetzes und der damit eingeführten flächendeckenden Möglichkeit zur akademischen Berufsqualifikation als „Pflegefachmann / Pflegefachfrau“ ist im Sinne einer wertschätzenden Willkommenskultur die Anerkennung des Status' als „Fachkraft mit akademischer Ausbildung“ dringend zu ermöglichen. Nur so wird Deutschland für Pflegefachpersonen aus anderen Ländern einen attraktiven Standort mit beruflichen Perspektiven bieten und diese halten können.

3. Anerkennungspatenschaften sind für reglementierte Berufe ungeeignet

Die Einführung von Anerkennungspatenschaften ist für das Feld der reglementierten Berufe aufgrund nur schwierig zu realisierender Voraussetzungen nicht attraktiv. Insbesondere bei Ausgleichsmaßnahmen für Pflegefachberufe sind die Bundesländer und ihre zuständigen

1 International Labour Organization: C181 - Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181); https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312326

2 Böse, C. & Schmitz, N. (2022). Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2021: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Bonn.



Stellen in jedem Einzelfall relevant. Vorrausichtlich muss daher die Option der Anerkennungspatenschaften für die reglementierten Pflege- und Gesundheitsberufe mit den Bundesländern und den jeweiligen zuständigen Stellen abgestimmt werden. Ggf. muss dazu das Pflegeberufegesetz um die Option der Anerkennungspatenschaft ergänzt werden. Grundsätzlich ist auf eine bundeseinheitliche Regelung unbedingt hinzuwirken.

Zu Artikel 2: Änderungen des § 16d AufenthG - Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Die Änderungen des §16d intendieren mit Ausnahme des neu eingeführten Absatz 3a eine Verlängerung des Anerkennungsprozesses anstelle einer allgemein geforderten Verkürzung:

Zu 6. a)/c)

Die vorgeschlagene Verlängerung des maximalen Aufenthaltstitels **nach §16d Abs. 3** von **zwei auf drei Jahre** macht die bestehenden bürokratischen Hürden in Aufenthalts- und Anerkennungsverfahren deutlich: Aufgrund u.a. steigender Antragszahlen sowie knapper Personal- und Zeitressourcen zur Prüfungsterminierung für Pflegefachberufe sind zuständige Stellen zunehmend überlastet. Die Folge sind Fristverlängerungen und erhebliche Verzögerungen bei der Ausstellung der Berufsausübungserlaubnis, die schwerwiegende Folgen für international anwerbende Pflegefachpersonen nach sich ziehen können.

Eine Ausweitung des Aufenthaltstitels auf drei Jahre würde zwar die zuständigen Stellen entlasten, gleichzeitig würde damit jedoch ein Anreiz zur Verlängerung der Anerkennungsprozesses gesetzt werden, der nicht im Sinne des Gesetzgebers sein kann. Insbesondere für die reglementierten Gesundheits- und Pflegefachberufe besteht diesbezüglich die Besonderheit, dass die Personalplanung sowie -finanzierung an die berufliche Anerkennung der international angeworbenen Fachpersonen geknüpft ist. Eine Verlängerung des Anerkennungsprozesses hätte demzufolge gravierende Folgen für Pflege- und Gesundheitsunternehmen.

Die im beschleunigten Fachkräfteverfahren vorgegebenen Bearbeitungsfristen werden in der Praxis oftmals durch die Anwendung von Fristunterbrechungen unterlaufen bzw. ausgehebelt. Dabei bestehen insbesondere aus Sicht der Antragsstellenden intransparenten und heterogene Bestimmungen zur Einreichung vorzuweisender Unterlagen.

Nicht-vollständige Unterlagen führen jedoch sowohl auf Seiten der zuständigen Stellen als auch auf der der Antragsstellenden zu bürokratischem und zeitlichem Mehraufwand, dem mithilfe einheitlicher, transparent offenzulegender Vorgaben (z.B. einsehbar auf einer Onlinepräsenz der Behörde) im Sinne aller Beteiligten entgegenzuwirken ist.

Zu 6. a)

Eine Erhöhung des maximalen wöchentlichen Stundensatzes von „zehn“ auf „20“ Std. zur Ausübung einer von der anzuerkennenden Berufsqualifikation unabhängigen Beschäftigung **nach §16 d Abs. 4 Satz 3** gefährdet eine erfolgreiche Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme. Während einer Vollzeit-Qualifizierungsmaßnahme (zzgl. der Teilnahme an einem Sprachkurs) eine Zusatzbelastung von bis zu 20 Std. wöchentlicher RAZ an zusätzlicher Beschäftigung zu ermöglichen, erhöht die ohnehin bestehende Belastung von



Pflegefachpersonen in Anerkennung.

Im Sinne nachhaltiger internationaler Anwerbestrategien von Unternehmen in Deutschland ist es nötig, dass sie innerbetrieblich eine ausreichende Finanzierung des Lebensunterhaltes ermöglicht bekommen – und Fachpersonen in Anerkennung eben nicht in anderen Tätigkeitsfeldern hinzuverdienen müssen.

Zu 6. d)

Die Ergänzung des **§16 d Abs. 3a** ist im Hinblick auf die Verpflichtung Arbeitgebender von Pflege- und Gesundheitsunternehmen zur aktiven Beteiligung an der Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen für international angeworbene Pflegefachpersonen sowie deren Beschäftigung während der Maßnahme grundsätzlich zu begrüßen. Eine Ausstellung eines Aufenthaltstitels von nur **einem Jahr** kann unter den aktuellen Rahmenbedingungen jedoch dazu führen, dass zahlreiche Anträge zur Verlängerung des Aufenthaltstitels bis zu drei Jahre beantragt werden müssten. Dieses würde sowohl für die Antragstellenden als auch für die zuständigen Stellen einen vermeidbaren Mehraufwand bedeuten. Darüber hinaus ist bezüglich der Ausführungen unter **Satz 4** unklar, welche Arbeitgebende „für die Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet sind“. Dies könnte u.U. Unternehmen der Akutversorgung gegenüber Unternehmen der Langzeitversorgung bevorzugen, welches es in Anbetracht der aktuellen Entwicklungen in stationären Pflegeeinrichtungen zu vermeiden gilt.

Mit freundlichen Grüßen

Helmut Kneppe

Vorstandsvorsitzender

Kuratorium Deutsche Altershilfe

Wilhelmine-Lübke Stiftung e.V.

Stellungnahme

Anmerkungen zum Gesetz und zur VO zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung aus Sicht der M+E-Industrie

1. Zusammenfassung

- Das **Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E)** muss aufgehoben werden. Zeitarbeitsunternehmen können auf belastbare Strukturen und langjährige Erfahrungen bei der Auswahl, Betreuung und Weiterbildung von Menschen aus dem Ausland zurückgreifen und deshalb **Unternehmen bei der Rekrutierung ausländischer Fachkräfte erheblich entlasten und die Verfahren zudem deutlich beschleunigen**.
- Die **Einreise zur Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes (§ 17 AufenthG-E)** muss dringend weiter flexibilisiert werden. Die **Hochschulzugangsberechtigung** ist für die Aufnahme einer betrieblichen Aus- oder Weiterbildung **nicht zwingend erforderlich** und schränkt die Zahl der potentiellen Fachkräfte unnötig ein. Sie kann zwar als Anforderung beibehalten werden, muss allerdings alternativ **um die ausreichende Ausbildungsreife bzw. den entsprechenden Schulabschluss ergänzt werden**.
- Zudem ist die **neue Altersgrenze zu restriktiv gewählt und viel zu niedrig angesetzt**. In Deutschland besteht überhaupt keine Altersgrenze zur Aufnahme einer Berufsausbildung. Um die Verwaltung zu entlasten und die Anzahl potentieller Fachkräfte weiter zu steigern, sollte daher **das Lebensalter zur Suche eines Ausbildungsplatzes – wie bei der Chancenkarte – auf 40 Jahre angeglichen werden**.
- Das **Erfordernis der Tarifbindung** des Arbeitgebers in §§ 6 und 15d BeschV-E verstößt gegen die negative Koalitionsfreiheit. Zumindest ist es notwendig, die Inbezugnahme gültiger Tarifverträge sowie deren tarifliche Entgeltvereinbarungen und somit eine **mittelbare Tarifbindung** zuzulassen.
- Die **Einreisemöglichkeit aufgrund von Berufserfahrung (§ 6 BeschV-E)** führt einen lange überfälligen und notwendigen Paradigmenwechsel ein. Die neuen Vorgaben zur Beschäftigung mit berufspraktischer Erfahrung erleichtern die Zuwanderung erheblich. Allerdings muss auch hier zwingend die Möglichkeit **allen Unternehmen offenstehen – der Arbeitskräftemangel besteht nicht nur für tarifgebundene Unternehmen**.
- Leider werden die grundsätzlichen Probleme, die **unübersichtliche und kaum planbare Dauer der VISA-Vergabe und Verwaltungsverfahren** durch die bestehende Überlastung der Ausländerbehörden und Konsulate, erneut nicht angegangen. Im Gegenteil werden durch immer neue Varianten und VISA-Formate die schon jetzt chronisch überlasteten Behörden noch stärker beansprucht, daher sind auch jetzt weitere Verzögerungen zu befürchten. **Deshalb müssen jetzt zwingend auch die Probleme in der Praxis der VISA-Vergabe z. B. durch mehr Personal und digitalisierte Prozesse angegangen werden!**

- Es fehlt zudem an gesetzlichen Regelungen, durch die Anerkennungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden können. **Die Bundesregierung sollte z. B. gesetzlich festlegen, dass Unterlagen auch auf Englisch eingereicht werden können.**
- Die **Chancenkarte** (§ 20a AufenthG-E) muss dringend praxisnäher ausgestaltet werden. Dann könnte sie aber einen echten Mehrwert schaffen. Dazu braucht es aber vor allem **eine zentrale Anlaufstelle für Unternehmen und Zuwanderer**, wodurch auch gewährleistet wäre, dass die Voraussetzungen in ganz Deutschland **einheitlich angewandt** werden. Die probeweise Begrenzung der Zuwanderung über die Chancenkarte sollte unbedingt dazu genutzt werden, um die Verfahren in den Verwaltungen und Behörden zu erproben und Abläufe reibungslos auszugestalten. Innerhalb dieser Zeit sollten die zuständigen Stellen einen Erfahrungsaustausch anstrengen und ihren Prozess flexibel anpassen können.
- Als neue Regelung zum Zugang zur Erwerbstätigkeit hat der Gesetzgeber bei der letzten Reform des Einwanderungsrechts die neue Mitteilungspflicht des § 4a AufenthG geschaffen. Seit 2020 sind deshalb Fehler des Arbeitgebers im Zusammenhang mit der Beschäftigung ausländischer Mitarbeiter mit noch mehr Risiken verbunden – zumal die **neue Mitteilungspflicht nach § 4a Abs. 5 S. 3 Nr. 3 AufenthG** mit einem eigenen, hohen Haftungsrisiko verbunden ist. **Die Mitteilungspflicht muss daher dringend wieder gestrichen oder zumindest praxisstauglich umgestaltet werden.**
- Die besseren Möglichkeiten für eine **Nebenbeschäftigung bei Studienaufenthalten** (§ 16b AufenthG-E) erleichtern die Sicherung des Lebensunterhalts deutlich. **Allerdings ist eine weitere Anhebung auf 150-160 Tage angezeigt.** Werkstudenten nutzen häufig die vorlesungsfreie Zeit, um die Arbeitszeit in unseren Mitgliedsunternehmen aufzustocken und so zusätzlich etwas zu verdienen. Dafür würden die 140 Tage dann schon nicht mehr ausreichen.

2. Im Einzelnen

a. Wesentliche Regelungen des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung:

- **Blaue Karte EU (§ 18g AufenthG-E):**

Die BReg will die revidierte Blue Card-Richtlinie zuwanderungsfreundlich umsetzen. Die Gehaltsschwellen für die Blaue Karte sollen dazu spürbar gesenkt werden. Für Berufsanfänger mit akademischem Abschluss soll die Mindestgehaltsgrenze auf das Niveau der Engpassberufe abgesenkt werden. Die Anzahl der Engpassberufe soll zugleich u. a. auf Führungskräfte in der Produktion, bei der Herstellung von Waren und im Bergbau sowie in der Logistik erweitert werden. Für Inhaber einer Blauen Karte EU soll darüber hinaus der Arbeitgeberwechsel vereinfacht sowie Regelungen für die Ausübung von kurz- und langfristiger Intra-EU-Mobilität geschaffen werden, unabhängig vom ausstellenden EU-Land.

Bewertung:

Die neuen Vorgaben zur Blauen Karte EU erleichtern die Zuwanderung erheblich. Mit den abgesenkten Gehaltsschwellen wird es vor allem für KMU leichter, geeignete Kandidaten aus Drittstaaten anzuwerben. Es ist richtig, dass eine Zustimmung der BA zur Erteilung dieses Aufenthaltstitels weiterhin nicht erforderlich ist.

Es ist zu begrüßen, dass die Anzahl der Engpassberufe erheblich ausgeweitet wurde. Auch die angedachte, weite Auslegung der Beschäftigung als Führungskraft geht in die richtige Richtung. Allerdings darf der bisherige Katalog an Engpassberufen nicht das Ende der Bemühungen sein, sondern muss vielmehr regelmäßig mit den Arbeitsmarkterfordernissen abgeglichen und in Einklang gebracht werden. In vielen anderen Berufen werden in den nächsten Jahren immer mehr Personen fehlen. Hier muss eine höhere Flexibilität eingeführt werden, wenn diese Bedarfe nicht mit inländischen oder innereuropäischen Arbeitskräften abgedeckt werden können. **Idealerweise sollte die Liste der Engpassberufe dazu unbürokratisch und schnell erweitert und angepasst werden können.**

Auch die erleichterte Zuwanderung von Familienangehörigen ist zu begrüßen. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass die Zuwanderung und der spätere Verbleib auf dem deutschen Arbeitsmarkt in der Regel nur dann erfolgen, wenn auch Familienangehörige eine Erwerbs- und Bleibeperspektive erhalten.

- **Wechsel in eine Niederlassungserlaubnis (§ 18c Abs. 1 AufenthG-E):**

Der Wechsel soll für Fachkräfte künftig nach drei statt vier Jahren möglich sein.

Bewertung:

Die Einführung dieser neuen Möglichkeit ist grundsätzlich positiv und zu begrüßen. Allerdings melden unsere Unternehmen hier zurück, dass **die Mitarbeiter allerdings jetzt schon keine Termine bei den Ausländerbehörden bekommen**, insbesondere wenn der aktuelle Aufenthaltstitel noch länger gültig ist.

Hier muss also zwingend sichergestellt werden, dass es ausreichend Termine für diese neuen Anträge auf eine Niederlassungserlaubnis bei den Behörden gibt.

- **Mehr Flexibilität bei Tätigkeiten von Fachkräften (§ 18b AufenthG-E):**

Nach den Entwürfen sollen Fachkräfte zukünftig in jeder qualifizierten Beschäftigung tätig sein können. Bisher musste die Qualifikation zur Tätigkeit „befähigen“.

Bewertung:

Auch wenn diese Flexibilisierung grundsätzlich zu begrüßen ist, muss klarer gefasst werden, wie diese Vorgaben definiert sein sollen, was eine qualifizierte Beschäftigung ist und wer hierüber im Zweifelsfall entscheiden soll. Wie genau der Arbeitgeberwechsel erleichtert werden soll, ist bisher in den Entwürfen nicht näher ausgeführt.

Zudem stecken auch noch ganz handwerkliche Fehler in den Entwürfen, bei denen es sich offensichtlich um ein Redaktionsversehen handeln muss und die dringend der Korrektur bedürfen.

So findet sich auf **Seite 8 des Entwurfs unter Nummer 5** zum Gesetz folgende Passage:

5. § 18b wird wie folgt gefasst:

„§ 18b

Fachkräfte mit akademischer Ausbildung

Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung erteilt werden, zu der ihre Qualifikation sie befähigt.“

Dann weiter auf **Seite 24 unter Nummer 11** diese Vorgabe zu selbiger Vorschrift:

11. § 18b wird wie folgt gefasst:

„§ 18b

Fachkräfte mit akademischer Ausbildung

Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung, die über einen inländischen Hochschulabschluss verfügt, kann eine solche Aufenthaltserlaubnis ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden.“

Eines davon kann nur gelten. Wahrscheinlich ersteres, denn es soll ja nach der Gesetzesbegründung eigentlich gerade ausreichen, dass die Qualifikation zur Tätigkeit befähigt. Hier muss also dringend eine Klarstellung erfolgen.

- **Anerkennungspartnerschaft (§ 16d Abs. 3 AufenthG-E, § 2a BeschV-E):**

Auf Basis einer Anerkennungspartnerschaft soll die Möglichkeit eines Aufenthaltstitels zur Beschäftigung mit begleitender Anerkennung geschaffen werden. Das Anerkennungsverfahren soll dabei erst nach der Einreise gestartet werden. Ausländische Arbeitskraft und Arbeitgeber sollen sich im Vorfeld verpflichten, das Anerkennungsverfahren zügig durchzuführen.

Bewertung:

Die Einführung dieser neuen Aufenthaltserlaubnis ist zu begrüßen. So wird die Zuwanderung für vorqualifizierte Drittstaatsangehörige deutlich attraktiver. Es ist richtig, dass das Anerkennungsverfahren – anders als bisher – erst im Inland begonnen werden kann. Hier kann der Arbeitgeber dann viel einfacher unterstützen und hat deutlich mehr Möglichkeiten, als in den Herkunftsstaaten. Gerade für KMU ohne entsprechendes lokales Netzwerk im Ausland scheiterte daran sonst oft schon die Anwerbung geeigneter Fachkräfte in Drittstaaten, da dies mit enormem Aufwand verbunden war. **Zu begrüßen ist auch, dass im Gegenzug die Fachkraft in Deutschland bereits vom ersten Tag an**

eine existenzsichernde Beschäftigung aufnehmen kann. Dies erleichtert die Integration und ermöglicht unmittelbar die Erprobung im Unternehmen.

Aus unserer Sicht nicht zwingend ist die vorgesehene Beschränkung, dass die ausländische Fachkraft bereits zur Aufnahme dieser Partnerschaft über mindestens hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen muss. In zahlreichen M+E-Unternehmen ist schon heute die Arbeitssprache Englisch. **Es sollte daher ausreichend sein, dass – vergleichbar zur Regelung für die IT-Spezialisten – die Deutschkenntnisse auch nach der Arbeitsaufnahme im Laufe der Anerkennungspartnerschaft erworben werden können.**

- **Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems (§ 20a AufenthG-E):**

Für Personen mit einem ausländischen, mindestens zweijährigen Berufsabschluss wird zur Arbeitsplatzsuche eine Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems eingeführt. Zu den Auswahlkriterien gehören Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und Deutschlandbezug. Sie bietet Möglichkeiten zur Probearbeit oder Nebenbeschäftigung und soll für ein Jahr gelten. Auch der Wechsel in Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Bildungszwecken wird gewährleistet.

Bewertung:

Es ist zu begrüßen, dass auf Basis eines Punktesystems ausländischen Arbeitskräften erstmals zur Arbeitsplatzsuche der gesteuerte Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ermöglicht wird. Diese Vorgabe findet sich im Koalitionsvertrag und soll mit der Chancenkarte umgesetzt werden. Die Chancenkarte soll primär der Suche nach einer Erwerbstätigkeit dienen. **Sie ermöglicht es richtigerweise aber auch die Suche einer Berufsausbildung sowie nach Möglichkeiten zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere im Rahmen einer Anerkennungspartnerschaft. Gerade die Zuwanderungsmöglichkeit in eine potentielle Berufsausbildung begrüßen wir ausdrücklich.**

Deutschkenntnisse bringen zwar Vorteile in Form von Punkten, sind allerdings richtigerweise nicht zwingende Voraussetzung. **Hier ist zu begrüßen, dass diese auch im Laufe des Aufenthalts erworben bzw. verbessert werden können.**

Bisher ist nachvollziehbarer Weise zur Erprobung dieses neuen Elements eine zahlenmäßige Begrenzung der Zuwanderung über die Chancenkarte zur Steuerung der Erwerbsmigration durch Rechtsverordnung vorgesehen. Hier sollte allerdings nach einem noch festzulegenden Einführungszeitraum überprüft werden, ob diese Begrenzung dauerhaft beibehalten werden muss. **Sollte die Chancenkarte unsere positiven Erwartungen bestätigen, ist im Hinblick auf die sich beschleunigende demografische Entwicklung keine dauerhafte, zahlenmäßige Begrenzung nötig.**

Es ist zudem erfreulich, dass die Chancenkarte einfach ausgestaltet werden soll. Allerdings bleibt das in der Praxis abzuwarten. **Wir regen an, dass sich die potenzielle Fachkraft im Zuwanderungsprozess nicht um den richtigen Zugangsweg bemühen muss, sondern durch Angabe der verfügbaren Daten und Auskünfte zu beruflichen Qualifikationen und Vorkenntnissen automatisch in die bestmögliche Variante zur Einwanderung (Säule, Visum bzw. voraussichtlicher Aufenthaltstitel) eingeordnet wird.** Das Verfahren muss dazu vom Nutzer, also dem Zuwanderer her, gedacht und praktikabel ausgestaltet werden. Die internen Verwaltungsprozesse und Vorgaben dürfen dabei für die Fachkraft im Sinne der Außenwerbung Deutschlands als Einwanderungsland quasi keine Rolle spielen.

Die probeweise Begrenzung der Zuwanderung über die Chancenkarte sollte unbedingt dazu genutzt werden, um die Verfahren in den Verwaltungen und Behörden zu erproben und Abläufe reibungslos auszugestalten. Innerhalb dieser Zeit sollten

die zuständigen Stellen einen Erfahrungsaustausch anstrengen und ihren Prozess flexibel anpassen können.

Im Entwurf heißt es zudem: „Bei der Begrenzung sollen arbeitsmarkt- und integrationspolitische Erwägungen, **die Kapazitäten der beteiligten Behörden und die Dauer der Visumverfahren** zugrunde gelegt werden.“ Diese Kriterien, also die Kapazitäten und die Dauer sollten angesichts der demografischen Entwicklung aber gerade **kein Hindernis bzw. kein Grund für die Deckelung des Kontingents sein**. Vielmehr muss der Fokus stärker auf Effizienz und auf einer schlanken Verwaltung liegen, damit dieses Nadelöhr dauerhaft beseitigt wird. Das gilt schon heute und in Zukunft umso mehr.

Wichtig ist auch die Expertise der Unternehmen mit einzuholen und zu nutzen. Die Arbeitgeber sollten die konkrete Branchensituation zur Deckung ihres Bedarfs mit verfügbaren Arbeits- und Fachkräften auf dem inländischen Arbeitsmarkt selbstständig und verantwortungsvoll (mit) bewerten können. **Dafür könnte ein Recht zur Stellungnahme oder auf Anhörung aufgenommen werden.**

Zudem muss durch **eine ausreichende Personalausstattung sichergestellt werden**, dass diese zusätzlichen Antragsteller die bereits überlasteten Behörden (Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden) nicht zusätzlich belasten.

Auch ist es angezeigt, dass **eine Priorisierung für Antragsteller erfolgt, die bereits ein Vertragsangebot in Deutschland haben oder nach ihrem Antrag bekommen. Anderenfalls kann sich die Chancenkarte auch als Nachteil erweisen.** Die **Erlangung eines Aufenthaltstitels**, ausgehend von der Aufenthaltserlaubnis durch die Chancenkarte **bei erfolgreicher Arbeitsplatzsuche** oder Äquivalent (inkl. unmittelbarer Aufnahme einer geregelten (Vollzeit-)Beschäftigung), **muss garantiert sein.**

- **Nebenbeschäftigung bei Studienaufenthalten (§ 16b AufenthG-E):**

Für ausländische Studierende dürfen die Regelung von Werkstudierenden aufenthaltsrechtlich angewendet werden, um Nebentätigkeiten während des Studiums zu erleichtern. Einer Nebenbeschäftigung soll zudem bis zu 140 Arbeitstage im Jahr (vorher 120 Tage) nachgegangen werden können.

Bewertung:

Es ist zu begrüßen, dass die bisher bei Aufenthaltstiteln zu Bildungszwecken bestehenden Hürden, beispielsweise bei der Sicherung des Lebensunterhalts durch Nebenbeschäftigungen, abgesenkt und an die Höchstbeschäftigungszeiten nach den sozialrechtlichen Regelungen zu sogenannten Werkstudenten auch für andere Studierende aufenthaltsrechtlich angeglichen werden. Ebenso ist es richtig, dass einige Verbote von Nebenbeschäftigungen, vor allem beim Sprachkursbesuch, aufgehoben werden.

Die besseren Möglichkeiten für eine Nebentätigkeit erleichtern die Sicherung des Lebensunterhalts erheblich, gleichzeitig soll richtigerweise weiterhin das Studium den Arbeitsschwerpunkt des Studierenden bilden. Mit den vorgelegten Maßnahmen können auch finanzschwächere Studierende noch besser aus dem Ausland gewonnen werden, die ein erhebliches Potenzial als zukünftige akademische Fachkräfte mitbringen.

Allerdings ist eine weitere Anhebung auf 150-160 Tage angezeigt. Allein durch ein sechsmonatiges freiwilliges Praktikum sind bereits fast 120 Tage verbraucht. Für eine ganzjährige Werkstudentenstelle mit drei Arbeitstagen sind schon aktuell bereits mehr als 120 Arbeitstage erforderlich. Die Werkstudenten nutzen aber häufig die vorlesungsfreie Zeit, um die Arbeitszeit aufzustocken und so zusätzlich etwas zu verdienen. **Dafür würden die 140 Tage dann schon nicht mehr ausreichen ...**

- **Einreise zur Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes (§ 17 AufenthG-E):**
Die bisherige Altersgrenze soll von 25 auf 27 Jahre angehoben werden.

Bewertung:

Es ist richtig, dass einem größeren Kreis von erwachsenen Drittstaatsangehörigen die Möglichkeit des Aufenthalts zur Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes eröffnet werden soll. Mit dieser Maßnahme kann eine größere Anzahl von potenziellen zukünftigen Fachkräften schon frühzeitig gewonnen werden.

Die neue Altersgrenze ist allerdings zu restriktiv gewählt und viel zu niedrig angesetzt. In Deutschland besteht überhaupt keine Altersgrenze zur Aufnahme einer Berufsausbildung. Zudem werden in der neuen Chancenkarte Altersgrenzen eingeführt und mit Punkten hinterlegt – hier gibt es im Sinne der „Nachhaltigkeit“ bis zu einem Alter von 40 Jahren einen Punkt. **Um die Verwaltung zu entlasten und die Anzahl potentieller Fachkräfte weiter zu steigern, sollte daher das Lebensalter zur Suche eines Ausbildungsplatzes ebenfalls auf 40 Jahre angeglichen werden.**

Zudem sollte § 17 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG geöffnet und um folgende Formulierung ergänzt werden:

(1) Einem Ausländer kann zum Zweck der Suche nach einem Ausbildungsplatz zur Durchführung einer qualifizierten Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn

[...]

3.

*er über einen Abschluss einer deutschen Auslandsschule oder über einen Schulabschluss verfügt, der **zur Aufnahme einer Ausbildung oder** zum Hochschulzugang im Bundesgebiet oder in dem Staat berechtigt, in dem der Schulabschluss erworben wurde, und*

[...]

Die **Hochschulzugangsberechtigung** ist für die Aufnahme einer betrieblichen Aus- oder Weiterbildung **nicht zwingend erforderlich** und schränkt die Zahl der potentiellen Fachkräfte unnötig ein. Sie kann zwar als Anforderung beibehalten werden, **muss allerdings alternativ um die ausreichende Ausbildungsreife bzw. den entsprechenden Schulabschluss ergänzt werden.**

- **Zentrale Erstansprechstelle (§ 75 AufenthG-E):**
Beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) soll eine zentrale Erstansprechstelle geschaffen werden, die Schwierigkeiten im Einwanderungsprozess systematisch erfasst und evaluiert.

Bewertung:

Diese zentrale Stelle ist elementar, um Probleme und Schwierigkeiten im Einwanderungsprozess wirklich systematisch erfassen zu können. **Nur so lassen sich die nötigen Erkenntnisse zusammentragen und auf eine gezielte Verbesserung hinwirken.** Es ist allerdings wichtig, dass diese Erkenntnisse auch konsequent und schnell umgesetzt werden. Die reine Erfassung und Bewertung allein reicht nicht aus, sondern der Prozess muss dann auch durch diese Erkenntnisse in der Praxis erleichtert und verbessert werden.

Es ist allerdings gründlich zu prüfen, ob diese Stelle nicht in das BAMF oder in eine bereits existierende Stelle integriert werden kann. Es ergibt wenig Sinn, neben der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) und der Servicestelle

Berufsanerkennung (ZSBA) sowie den avisierten Zentralen Ausländerbehörden in den Bundesländern eine weitere Ansprechstelle zu schaffen. Es sollte eine zentrale Adresse auf Bundesebene geben, die auch prominent auf Make it in Germany als Erstansprechstelle beworben wird und die außerdem im engen Austausch mit den (Zentralen) Ausländerbehörden der Bundesländer steht, **um Erkenntnisse, Erfahrungen und Probleme an einem Ort zu bündeln und zu bearbeiten.**

b. Wesentliche Regelungen des Referentenentwurfs einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung:

• **Beschäftigung mit berufspraktischer Erfahrung (§ 6 BeschV-E):**

Für Personen mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung soll für nicht-reglementierte Berufe ein Zugang geschaffen werden. Voraussetzung dafür ist, dass sie eine mindestens zweijährige Berufserfahrung und einen im Herkunftsland staatlich anerkannten, mindestens zweijährigen Berufs- oder Hochschulabschluss besitzen. Zudem muss ein Arbeitsplatzangebot mit einem Gehalt von mindestens 45 % der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung vorliegen. Eine Abweichung von der Gehaltsschwelle nach unten soll bei Tarifbindung des Arbeitgebers möglich sein.

Bewertung:

Die neuen Vorgaben zur Beschäftigung mit berufspraktischer Erfahrung erleichtern die Zuwanderung erheblich. Mit den abgesenkten Anforderungen wird es vor allem für KMU leichter, geeignete Kandidaten aus Drittstaaten anzuwerben.

Allerdings muss hier zwingend die Möglichkeit allen Unternehmen offenstehen. Der Arbeitskräftemangel besteht nicht nur für tarifgebundene Unternehmen. Nach Art. 9 Abs. 3 GG ist auch die negative Koalitionsfreiheit verfassungsrechtlich geschützt, so dass das Zuwanderungsrecht hier diskriminierungsfrei ausgestaltet sein muss. Eine Abweichung von der Gehaltsschwelle nach unten sollte daher auch bei Einhaltung des ortsüblichen Lohns oder anderer allgemeiner Kriterien als der Tarifbindung des Arbeitgebers möglich sein.

• **Regelung für IT-Kräfte mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung (§ 6 Abs. 1 S. 3 BeschV-E):**

Für die bestehende Regelung wird die erforderliche einschlägige Berufserfahrung auf zwei und die Rahmenfrist auf fünf Jahre reduziert. Zudem müssen keine deutschen Sprachkenntnisse nachgewiesen werden.

Bewertung:

Gerade der erleichterte Zugang für IT-Spezialisten, die auch ohne Hochschulabschluss einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erhalten können, ist ein wichtiger Ansatz, um hier die dringend benötigten Fachkräfte zu gewinnen. In zahlreichen Unternehmen ist schon heute die Arbeitssprache Englisch. **Es ist daher richtig, dass die Deutschkenntnisse auch nach der Arbeitsaufnahme erworben werden können. Es sollte geprüft werden, ob sich diese Ansätze bewähren und auf weitere Engpassberufe erfolgversprechend erweitert werden können.**

- **Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV-E):**

Die Regelung soll entfristet und das Kontingent von 25.000 auf 50.000 Zustimmungen der BA erhöht werden.

Bewertung:

Diese Kontingenterhöhung ist klar zu begrüßen. Die Regelung hat sich bewährt und die Unternehmen machen regen Gebrauch davon.

Hier ist allerdings zwingend zu prüfen, ob mit weiteren Zielländern z. B. im Rahmen von Migrationsabkommen vergleichbare legale, kontingentbasierte Möglichkeiten zur Erwerbszuwanderung eingeräumt werden können. Das darf aber nicht jahrelang dauern, sondern muss schnell und unkompliziert angegangen werden.

- **Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (§ 15d BeschV-E):**

Mit der kontingentierten kurzzeitigen Beschäftigung wird für Arbeitskräfte unabhängig von einer Qualifikation ein Arbeitsmarktzugang eingeführt, der die Beschäftigung von sechs Monaten in einem Zeitraum von 12 Monaten bei tarifgebundenen Arbeitgebern und in Branchen, in denen ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag gilt, zulässt. Da das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung eine kurzfristige Beschäftigung ausschließen soll, soll eine kontingentierte kurzzeitige Beschäftigung grundsätzlich sozialversicherungspflichtig sein.

Bewertung:

Diese neue Möglichkeit ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie schafft ein niederschwelliges Angebot für Unternehmen ihren Arbeitskräftebedarf zu decken. Allerdings macht es wenig Sinn, dass die begehrten Arbeitskräfte bereits nach 6 Monaten wieder ausreisen müssen bzw. mit neuem Aufwand ersetzt werden müssen. **Zumindest müsste es möglich sein, dass Arbeitgeber und Zuwanderer durch eine gemeinsame Erklärung an die BA den Zeitraum um weitere 6 Monate verlängern können.** Sollte es zwischen Arbeitgeber und Zuwanderer nicht passen, wird es diese Erklärung nicht geben. Anderenfalls ist die Weiterbeschäftigung mehr als sinnvoll.

Allerdings muss auch hier zwingend die Möglichkeit allen Unternehmen offenstehen. Der Arbeitskräftemangel besteht nicht nur für tarifgebundene Unternehmen. Nach Art. 9 Abs. 3 GG ist auch die negative Koalitionsfreiheit verfassungsrechtlich geschützt, so dass das Zuwanderungsrecht hier diskriminierungsfrei ausgestaltet sein muss. Dieses niederschwellige Angebot sollte daher auch bei Einhaltung des ortsüblichen Lohns oder anderer allgemeiner Kriterien möglich sein.

- **Vorrangprüfung bei der betrieblichen Aus- und Weiterbildung (§ 8 Abs. 1 BeschV-E):**

Das Erfordernis der Vorrangprüfung durch die BA wird gestrichen.

Bewertung:

Es ist richtig, dass die Vorrangprüfung nicht beibehalten wird. Das Problem sind gerade nicht zu viele Bewerber für Ausbildungsstellen. In der Berufsausbildung zeigt sich das demografische Problem zuerst und mit steigender Tendenz. Es bestehen zunehmend Schwierigkeiten, Ausbildungsplätze zu besetzen. Dies führt bereits heute zu einer klaren Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung in den betroffenen Branchen. Die Vorrangprüfung der BA ist daher in fast 100 Prozent der Fälle sinnlos, da sie zu dem erwartbaren Ergebnis einer Zustimmung führt. Durch ihre Abschaffung entfällt richtigerweise die bislang erforderliche Beteiligung. Dies vereinfacht und beschleunigt das Verwaltungsvorgehen.

Zudem ist zu begrüßen, dass bestimmte Zweckwechselverbote entfallen, um die Durchlässigkeit zwischen Aufhalten zu Bildungs- und Erwerbszwecken zu steigern.

- **Ferienbeschäftigung für ausländische Studierende (§ 14 Abs. 2 BeschV-E):** Fachschulen sollen nicht mehr von der Regelung erfasst werden. Zudem soll eine Altersgrenze für Studierende von 35 Jahren eingeführt werden.

Bewertung:

Wegen der bisherigen Einbeziehung von ausländischen Fachschulen, also von Schulen, die eine berufsbezogene Ausbildung ermöglichen, bestanden in der Praxis oftmals Abgrenzungsschwierigkeiten. Es ist daher nachvollziehbar, dass zur Entlastung der Verwaltung hier nur noch Hochschulen erfasst sein sollen.

In der Praxis kommt es zudem nicht wirklich zu einer Schlechterstellung von Schülerinnen und Schülern ausländischer Fachhochschulen. Sie können dennoch weiterhin eine vorübergehende Beschäftigung in Deutschland ausüben, da mit dem neuen § 15d BeschV-E eine generelle Regelung geschaffen wird, die Drittstaatsangehörigen die Ausübung jeder Beschäftigung für bis zu sechs Monate innerhalb von 12 Monaten ermöglicht. Die Vorlage von Nachweisen zum Besuch einer Fachschule und deren Prüfung ist dafür nicht erforderlich.

Die Altersgrenze von 35 Jahren halten wir für nicht erforderlich. Sie benachteiligt ältere Studenten, die erst später im Leben ihre Entscheidung zur Aufnahme eines Studiums getroffen haben oder diese treffen konnten. **Auch älteren Studenten sollte die Möglichkeit eröffnet bleiben, sich in den Semesterferien etwas zum eigenen Lebensunterhalt dazu zu verdienen sowie parallel Praxiserfahrungen zu sammeln und Kontakte zu potentiellen, späteren Arbeitgebern zu knüpfen.**

- **Praktikum für Schülerinnen und Schüler (§ 15 Nr. 7 BeschV-E):** Die Möglichkeit für Schülerinnen und Schüler deutscher Auslandsschulen, Kurzpraktika von bis zu sechs Wochen zu absolvieren, soll auf Schülerinnen und Schüler sowie Schulabsolventinnen und Schulabsolventen aller Schularten im Herkunftsland ausgeweitet werden.

Bewertung:

Die Ausweitung dieser Regelung ist richtig und konsequent. Auch sie erhalten so zu Recht die Möglichkeit, einen Einblick in das Arbeitsleben in Deutschland zu gewinnen. Sie können so eine gezieltere Entscheidung darüber treffen, ob sie später eine betriebliche Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium in Deutschland aufnehmen möchten.

Nicht unbedingt für erforderlich halten wir die Vorgabe ausreichender Deutschsprachkenntnisse im Sinne des § 2 Absatz 11 AufenthG. In zahlreichen Unternehmen ist schon heute die Arbeitssprache Englisch. Deutschkenntnisse sind damit nicht immer zwingend erforderlich, um das Praktikum auch erfolgreich absolviert zu können. Hier sollte es auch möglich sein, dass diese auch im Laufe des Aufenthalts erworben bzw. verbessert werden können. **Entscheidend und ausreichend sollte für die Bewilligung des Titels die Bereitschaft des Unternehmens zur Aufnahme und Ausbildung des Praktikanten sein.**

Aus unseren M+E-Unternehmen kommt zudem immer öfter die Forderung, diese Möglichkeit für einen Praktikumsaufenthalt auch Auszubildenden aus dem Ausland zu eröffnen!

- **Vereinfachung im Visumsverfahren (§ 31 AufenthV-E):**

Zur Beschleunigung des Verfahrens soll die im Visumsverfahren einzuholende Zustimmung der Ausländerbehörden bei Voraufenthalten in Deutschland beschränkt und die Schweigefrist für bestimmte Gruppen reduziert werden.

Bewertung:

Bislang führten auch zahlreiche als unproblematisch einzustufende Voraufenthalte zu einer letztlich unnötigen Beteiligung der Ausländerbehörde – etwa Aufenthalte mit einer Aufenthaltserlaubnis, die nicht der Saisonbeschäftigung diene, einer Blauen Karte EU, einer ICT-Karte, einer Mobiler-ICT-Karte oder einer Niederlassungserlaubnis. Zukünftig soll die Beteiligung der Ausländerbehörde vor Erteilung eines Visums richtigerweise nur noch bei einer deutlich reduzierten Zahl von Voraufenthalten nötig sein, z. B. bei einer Duldung. Typischerweise also in den Fällen, in denen tatsächlich Versagungsgründe zu prüfen und vielleicht auch zu erwarten sind. Es ist daher zu erwarten, dass durch die Änderung eine Verfahrensbeschleunigung im Visumverfahren erfolgt und die Ausländerbehörden zu Recht entlastet werden.

Allerdings bleibt es dann wohl in der Praxis abzuwarten, ob diese doch recht kleinen formalen Änderungen den Mehraufwand, der durch die zahlreichen neuen Antragsmöglichkeiten entsteht, kompensieren können. **Die Unternehmen der M+E-Industrie sehen dies aus leidiger Erfahrung kritisch. Zumal unklar und recht vage bleibt, in welchen Fällen trotzdem die Zustimmung der Ausländerbehörde erforderlich ist.**

Es ist zu begrüßen, dass für Aufenthalte zum Studium, der Studienplatzsuche und der Forschung die Schweigefrist auf zehn Tage reduziert werden soll. Diese Personen profitieren damit richtigerweise von einem beschleunigten Verfahren, das eine schnellere Einreise ermöglichen soll. Die Maßnahme ist geeignet, die Einreise und den Aufenthalt für die heiß begehrten Fachkräfte deutlich attraktiver zu gestalten.

c. Weitere grundsätzliche Anmerkungen

Digitalisierung und Verfahrensbeschleunigung

Die Digitalisierung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren werden leider nur am Rande der Referentenentwürfe behandelt. Lediglich der Wegfall von wenigen Zustimmungserfordernissen durch die BA oder die Ausländerbehörden sind hierzu vorgesehen.

Auch wenn die BReg bereits angekündigt hat, hier einen Schwerpunkt setzen zu wollen, sind diese reinen Lippenbekenntnisse zu wenig. **Es muss ein einfaches, planbares Verfahren mit klaren Fristen und zentral angelegten Zuständigkeiten geben. Die digitalen Verfahren müssen zudem vom Nutzer, also dem Zuwanderer her, gedacht werden.** Verläuft sich dieser im Paragraphendschungel, sollte eine entsprechende Verweisberatung selbstverständlich sein. Weitere Verwaltungsvereinfachungen – beispielsweise der Abbau von Beteiligungserfordernissen der Ausländerbehörden im Visumverfahren – sind zur Erleichterung und Steigerung der Erwerbsmigration dringend geboten und noch nicht in ausreichendem Maße vorgesehen.

Fachkräfteeinwanderung in die Zeitarbeit ermöglichen

Der deutsche Arbeitsmarkt ist leergefegt, überall fehlen Fachkräfte. Die Auswirkungen des demografischen Wandels sind in Deutschland immer stärker spürbar und haben auch die M+E-Industrie voll erfasst. Zur Wohlstandssicherung ist daher auch die **Erwerbszuwanderung in die Zeitarbeit als ein wichtiger Baustein dringend notwendig.**

Zeitarbeit ist eine sozialversicherungspflichtige Stammbeschäftigung mit vollem Kündigungsschutz, Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Sie wird fast ausschließlich nach DGB-Tarifverträgen bezahlt. Auch die Ampel-Koalition selbst bekennt sich im Koalitionsvertrag grundsätzlich zur Zeitarbeit als elementaren Bestandteil eines funktionierenden Arbeitsmarkts.

Nun gilt es, diesen Weg konsequent weiter zu gehen. Angesichts der zunehmenden Arbeitskräfteengpässe in Deutschland darf die Fachkräfteeinwanderung in die Zeitarbeit als Lösungsbaustein kein Tabu mehr sein. Das internationale Netzwerk von Personaldienstleistern muss für die M+E-Industrie nutzbar gemacht werden.

Streichung der Mitteilungspflicht für den Arbeitgeber in § 4a AufenthG

Als neue Regelung zum Zugang zur Erwerbstätigkeit hat der Gesetzgeber in der letzten Reform des Einwanderungsrechts den § 4a AufenthG eingefügt. § 4a Abs. 5 S. 3 Nr. 3 begründet dabei erstmalig eine Mitteilungspflicht für den Arbeitgeber, der einen Ausländer beschäftigt.

Nach dieser in der Praxis äußerst schwierig umzusetzenden Norm, muss der, der einen Ausländer im Bundesgebiet beschäftigen möchte, der zuständigen Ausländerbehörde nun mitteilen, wenn die Beschäftigung, aufgrund derer ein Aufenthaltstitel erteilt wurde, vorzeitig beendet wird. Die Meldung hat innerhalb von vier Wochen ab entsprechender Kenntnis von der Beendigung zu erfolgen.

Hier ist allerdings schon unklar, wer der Adressat dieser Vorgabe ist und auch, ob sie nach dem weiten Wortlaut auf sämtliche Aufenthaltstitel, also auch eine Niederlassungserlaubnis, anwendbar ist und so eine Mitteilungspflicht bei vorzeitiger Beendigung der Beschäftigung auslöst.

Fehler des Arbeitgebers im Zusammenhang mit der Beschäftigung ausländischer Mitarbeiter sind daher seit 2020 mit noch mehr Risiken verbunden, zumal diese neue Mitteilungspflicht mit einem eigenen, hohen Haftungsrisiko verbunden ist. Zusammen mit § 4a AufenthG hat der Gesetzgeber die Bußgeldvorschrift des § 98 Abs. 2a Nr. 2 AufenthG geändert, wonach dem Arbeitgeber für verspätete, falsche oder unterbliebene Mitteilungen ein Bußgeld von bis zu 30.000 Euro auferlegt werden kann. Selbst fahrlässiges Handeln kann noch zu einem Bußgeld von bis zu 15.000 Euro führen.

Die Mitteilungspflicht muss daher dringend gestrichen oder zumindest praxisstauglich umgestaltet werden.

Mehr Anstrengungen der Bundesregierung erforderlich

Die Bundesregierung rechnet aufgrund aller vorgelegten Maßnahmen nur mit 50.000 zusätzlichen Fachkräften jährlich, die nach Deutschland kommen sollen. Sollten die Maßnahmen der begleitenden Verordnung in vollem Maße greifen, könnte diese Zahl auf 65.000 Fachkräfte jährlich steigen. Das ist deutlich zu wenig und zu ambitioniert. Das richtige Ziel einer bedarfsgerecht steigenden Einwanderung von Fach- und Arbeitskräften bedarf zusätzlicher Anstrengungen, einschließlich weiterer gesetzlicher Erleichterungen beim Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt.

Um die Fachkräftelücke von 400.000 Personen auch nur annähernd zu schließen, sind neben der Arbeitskräftemigration allerdings viele weitere Bausteine wichtig: auch die immer noch großen Potentiale in Deutschland, insbesondere bei der Frauenerwerbstätigkeit, gilt es durch verbesserte Rahmenbedingungen und größere Flexibilität zu heben und das Bildungssystem muss endlich die Standards erfüllen, die die Ausbildungs- und Studierfähigkeit aller Schülerinnen und Schüler gewährleisten. Auch hier gibt es noch viel zu tun.



Stellungnahme des AWO-Bundesverbandes zum Gesetzesvorhaben zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Stand: 07.03.2023

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17.02.2023

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat für eine Verordnung zur Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderung vom 17.02.2023

Inhalt

Einleitung	2
Bewertung AWO-Bundesverband	3
Zu einzelnen Aspekten des Gesetzentwurfs:	5
1. Fachkräftezuwanderung über die Blaue Karte EU	5
2. Fachkraft mit einer beruflichen oder akademischen Ausbildung	6
3. Fachkräfte über Bildungsmigration	8
4. Aufenthaltserlaubnis für vorqualifizierte Drittstaatsangehörige mit Anerkennungspartnerschaften	9
5. Chancenkarte und das Punktesystem	10
6. Sonstiges	11
Gefährdung der Ziele	12
1. Überlastung der Behörden und Auslandsvertretungen	12
2. Akzessorietät des konkreten Arbeitsplatzes	13
Fehlende Regelungen für eine gelungene Erwerbs- und Bildungsmigration	13
1. Nicht- und Geringqualifizierte	13
2. Bildungsmigration – Ausbildung und Studium	14
3. Strukturförderung	15
4. Sprachhürden	15
5. Lebensunterhaltsicherung	16
6. Familiennachzug und Absicherung	16
7. Bevölkerung aktiv Ängste nehmen	17

Im Rahmen der Verbändebeteiligung hat der AWO-Bundesverband am 17.02.2023 die Möglichkeit erhalten bis zum 01.03.2023 eine Stellungnahme zum Gesetzesvorhaben abzugeben. Die Stellungnahmefrist wurde einmalig auf den 08.03.2023 verlängert. Für diese Möglichkeit bedanken wir uns. Der AWO-Bundesverband wird nicht zu allen Änderungen im Gesetzesvorhaben Stellung beziehen, sondern nur zu einzelnen Aspekten und zu Aspekten, die dem Gesetzesvorhaben noch fehlen.

Einleitung

Deutschland braucht Fachkräfte. Die Anzahl der unbesetzten Stellen liegt mit 1,8 Mio auf einem Höchststand. Der Anteil der arbeitenden Bevölkerung schrumpft. In den kommenden Jahren wird der Arbeitskräfterrückgang wegen des Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge besonders drastisch ausfallen. Der Arbeitskräftemangel in Deutschland nimmt vor allem in den Bereichen *Soziales und Erziehung, Gesundheit und Pflege, Bau und Handwerk, Informationstechnologie* und den sogenannten *MINT-Berufen* (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) zu. Gleichzeitig wächst auch der Bedarf an geringer qualifizierten Arbeitskräften, etwa bei *Helfer*innentätigkeiten* und *Produktions- und Dienstleistungsberufen*.^{1 2}

Um qualifizierten ausländischen Fachkräften aus Drittländern die Einreise und den Aufenthalt in Deutschland zu erleichtern und dadurch die Fachkräftesicherung voranzutreiben, wurden in den letzten Jahren viele Schritte gegangen:

01.03.2020	Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes	ZIEL: Erleichterungen für die Einwanderung
20.10.2021	Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates (Hochqualifizierten-RL)	Schaffung neuer Richtlinie (EU) 2021/71883 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.
30.11.2022	Beschluss der Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten	ZIEL: Weiterentwicklung des Rechtsrahmens durch Verbesserung u.a. folg. Bereiche: <ul style="list-style-type: none"> - Anwerbung - berufliche Anerkennung - Matching - Zusammenarbeit mit Drittstaaten - Sprachförderung - gesellschaftliche Integration - Prozesse und Verfahren - Digitalisierung
17.02.2023	Referentenentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung	Erleichterungen Blaue Karte EU Erleichterungen für Fachkräfte, Auszubildende, Studierende Einführung einer Chancenkarte Einführung einer Aufenthaltserlaubnis für Anerkennungsverfahren im Inland

¹ SWP-Studie „Deutschland sucht Arbeitskräfte“, Januar 2023, Berlin; https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2023S01_DeutschlandSuchtArbeitskraefte.pdf

² <https://www.fr.de/wirtschaft/frax/abwehrhaltung-in-deutschen-konsulaten-91681336.html>

Im neuen Gesetzesvorhaben soll die Fachkräftegewinnung auf drei Säulen beruhen - der **Fachkräftesäule**, der **Erfahrungssäule** und der **Potenzialsäule**.

1. Die **Fachkräftesäule** umfasst hauptsächlich Vergünstigungen bei der **Blauen Karte EU** und setzt damit im Wesentlichen die EU Richtlinie (EU 2021/1883) um. Diese Umsetzung wird diverse Änderungen bei der Blauen Karte EU zur Folge haben:

- Absenkung der bestehenden Gehaltsschwellen für Regel- und Engpassberufe.
- Schaffung einer niedrigeren Mindestgehaltsschwelle für Berufsanfänger mit akademischem Abschluss, dadurch Erleichterung der Arbeitsaufnahme für Berufseinsteiger.
- Vereinfachung beim Arbeitgeberwechsel.
- Vereinfachung der Regelungen für die Ausübung von kurz- und langfristiger Intra-EU-Mobilität (§ 18 h und i)
- Erleichterung des Familiennachzugs
- Erleichterung bei der Erlangung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt

Die Fachkräftesäule sieht aber auch Erleichterungen bei der Aufnahme einer Berufsausbildung und eines Studiums vor.

2. Die **Erfahrungssäule** soll Fachkräften die Einwanderung ermöglichen, auch wenn der Berufsabschluss nicht vorher formal anerkannt ist. Auch können Fachkräfte jeder qualifizierten Beschäftigung nachgehen dürfen, ohne dass diese ihrer persönlichen Qualifikation entsprechen.

3. Um Arbeitskräften zur Jobsuche den gesteuerten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, sollen mit der **Potentialsäule** Menschen im Ausland erreicht werden, die noch keine Arbeit in Deutschland gefunden haben. Mittels einer **Chancenkarte** wird ein Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche geschaffen. Erteilungsvoraussetzung ist u.a. die nachhaltige Arbeitsmarktintegration, welche anhand eines Punktesystems ermittelt werden soll.

ZIELGRUPPEN	Für Fachkräfte.	Direkt, ohne Punktvergabe
	Für Personen mit einem ausländischen, mind. 2-jährigen Ausbildung.	Auf Basis eines Punktesystems, bei dem mind. 6 Punkte zu erreichen sind. AUSWAHLKRITERIEN: - Sprachkenntnisse - Berufserfahrung - Alter - Deutschlandbezug
GÜLTIGKEITSDAUER	1 Jahr	
ERLAUBNISS ZUR	Probearbeit oder Nebenbeschäftigung	
BEI ERFOLG	Anschlussfähigkeit zu Aufenthaltstiteln zu Erwerbs- oder Bildungszwecken	

Bewertung AWO-Bundesverband

Das Gesetzesvorhaben sieht zahlreiche Erleichterungen für die Einwanderung von Fachkräften und Erleichterungen für Studierende und Auszubildende in Deutschland, aber auch für geringqualifizierte Arbeitskräfte, vor. Der AWO-Bundesverband begrüßt insbesondere folgende Änderungen:

- **Fachkräfte sollen jede qualifizierte Beschäftigung ausüben können**
- **Fachkräfte sollen nach 3 Jahren in die Niederlassungserlaubnis wechseln können**
- **Pflegeassistent*innen und Pflegehelfer*innen sollen einen Aufenthalt nach § 19d AufenthG erhalten können**
- **Erleichterungen bei der Blauen Karte EU**
- **Anerkennungsverfahren im Inland**
- **Höchstalter, bis zu dem der Aufenthaltstitel zur Ausbildungsplatzsuche erteilt werden kann, soll heraufgesetzt werden**
- **Erleichterungen bei Nebenbeschäftigungen und Verboten von Nebentätigkeiten, im Rahmen von Studienaufenthalten und Sprachkursteilnahmen**
- **Weitgehender Wegfall bestehender Zweckwechselverbote bei Berufsausbildung oder im Studium**

Insgesamt hält der AWO-Bundesverband die Änderungen für noch nicht mutig genug. Viele Erleichterungen sind vorgesehen, allerdings sind immer wieder Puffer eingebaut, die das Erreichen des angestrebten Zieles wieder verhindern könnten.

Der AWO-Bundesverband befürchtet zudem, dass allein Erleichterungen im Aufenthaltsrecht nicht zum Erfolg führen, wenn Behörden und Auslandsvertretungen diese nicht zeitnah umsetzen können. In der Vergangenheit wurden viele Gesetzesänderungen zur Fachkräftegewinnung vorgenommen. Leider stellte sich der gewünschte Erfolg bisher nicht ein. Dies mag viele Gründe haben. Erfahrungsgemäß sind die administrativen Hürden, die eine zeitnahe Einwanderung für Fach- und Arbeitskräfte verzögern oder sogar verhindern können, ein wichtiger Grund. Es fehlt an den Rahmenbedingungen, wie Personal, Digitalisierung, etc., einhergehend mit überlangen und zu umfangreichen Prüfverfahren, Formalien und Voraussetzungen, die von ausländischen Fachkräften regelmäßig kaum zu erfüllen sind. Auch für Zuziehende ist Arbeit nicht alles; wenn keine Erleichterungen beim Familiennachzug oder gute Beratungsstrukturen in Deutschland vorhanden sind, wird die Fach- oder Arbeitskraft nicht bleiben wollen oder können. Denn für eine nachhaltige Erwerbsmigration sind auch diese Rahmenbedingungen entscheidend, die ein hiesiges Verbleiben stärken. Hier ist der Ausbau und die Verstärkung von Beratungsstrukturen wichtig, um Ankommende gut begleiten zu können, gerade in der Anfangszeit. Wichtig sind auch Sprachkurse zum Erlernen der deutschen Sprache. Im vorliegenden Gesetzesentwurf sind diese Rahmenbedingungen nicht berücksichtigt und sollten unbedingt mit aufgenommen werden.

Ferner sollten für Fachkräfte die Akzessorietät zum Arbeitgeber und die Vorrangprüfung vollständig entfallen. Dies erscheint wichtig, für ein Bleibenkönnen für in Deutschland angekommene Fachkräfte.

Der AWO-Bundesverband fordert insbesondere:

- **Strukturen für die Umsetzung des Gesetzesvorhabens**
- **Abbau administrativer Hürden**
- **Einwanderungsmöglichkeiten auch für Nicht- und Geringqualifizierte**
- **Ausweitung der Westbalkanregelung auf andere Herkunftsländer**
- **Fokus auf Bildungsmigration**
- **Anpassung der Lebensunterhaltungssicherungsvoraussetzungen**
- **Streichen der Wohnsitzauflage beim Familiennachzug**

Zu einzelnen Aspekten des Gesetzentwurfs:

1. Fachkräftezuwanderung über die Blaue Karte EU

Referentenentwurf:

Die Möglichkeit der Beantragung einer Blauen Karte EU wird bisher in § 18b Absatz 2 AufenthG geregelt. Artikel 1 Nr 7 führt einen neuen § 18g AufenthG-E ein, hier sollen die gesetzlichen Vorgaben zur Blauen Karte EU reformiert und damit die Richtlinie (EU) 2021/1833 umgesetzt werden.

§ 18g AufenthG-E senkt zum einen die bisher geltenden Gehaltsgrenzen für Regel- und Engpassberufe. Zudem wird eine niedrige Mindestgehaltsschwelle für Berufsanfänger mit akademischem Abschluss eingeführt. Künftig können auch international Schutzberechtigte, die ihren Schutzstatus in der Bundesrepublik Deutschland oder einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union erhalten haben, eine Blaue Karte EU erhalten. Für Inhaber einer Blauen Karte EU werden Arbeitgeberwechsel vereinfacht.

AWO-Position:

Der AWO-Bundesverband begrüßt, dass die Einkommensgrenzen für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung für die Erteilung einer Blauen Karte auf 56,6 bzw. bei sog. Mangelberufen oder bei Personen, deren Abschluss nicht älter als drei Jahre ist, auf 45,3 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung abgesenkt werden soll. Um die Gesetzesänderung noch wirkungsvoller zu gestalten, plädieren wir für eine Absenkung auf das niedrigste Niveau insgesamt.

Positiv bewerten wir weiter, dass asylberechtigte Personen oder Personen, die Internationalen Schutz genießen, nicht mehr von der Beantragung einer Blauen Karte EU ausgeschlossen sind.

Referentenentwurf:

Artikel 1 Nr 8 und Nr 9 führt die Regelungen für die Ausübung von kurz- und langfristiger Intra-EU-Mobilität in der Bundesrepublik Deutschland für Inhaber einer Blauen Karte EU, die ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat, in die § 18h und § 18i neu ein.

AWO-Position:

Diese Regelungen begrüßen wir.

Referentenentwurf:

Artikel 1 Nr 10 c) 2 regelt in § 19f AufenthG-E neu, dass Personen die einen Aufenthalt nach dem 5. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes haben, vom Erwerb der Blauen Karte EU ausgeschlossen sind.

AWO-Position:

Der AWO-Bundesverband ist für eine Streichung des Ablehnungsgrundes. Es ist nicht ersichtlich, warum Personen mit einem Aufenthalt nach dem 5. Abschnitt keine Blaue Karte EU erhalten sollten, zumal Personen, die asylberechtigt sind oder Internationalen Schutz genießen mit diesem Gesetzesvorhaben ausgenommen werden. Das gleiche sollte auch für Personen mit einem Abschiebungsverbot oder Aufenthalt wegen guter Integration gelten. Bei Personen, die eine Blaue Karte EU beantragen können, handelt es sich um hochqualifizierte Fachkräfte. Diese zu halten liegt im Interesse Deutschlands. Ein Ausschluss ist nicht zielführend. Daher ist der Ausschlussgrund in § 19f Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E zu streichen. Insgesamt sollten daher die Ablehnungsgründe so weit wie möglich gestrichen werden. Dies dient auch der Vereinfachung von Verfahren.

Referentenentwurf:

Artikel 1 Nr 17 streicht die Vorrangprüfung bei § 38a AufenthG. Die Vorrangprüfung sollte aber auch entfallen, wenn die Person vorher auch im Besitz eines anderen Aufenthaltstitels und

nicht nur einer Blauen Karte EU war.

AWO-Position:

Diese Regelung begrüßen wir.

Referentenentwurf:

Neu ist zudem, dass IT-Spezialist*innen künftig unter bestimmten Voraussetzungen eine Blaue Karte EU erhalten können, wenn sie zwar keinen Hochschulabschluss besitzen, aber bestimmte non-formale Qualifikationen nachweisen können.

AWO-Position:

Der AWO – Bundesverband begrüßt die Öffnung. Diese Öffnung soll allerdings nur auf Berufsgruppen beschränkt bleiben, die aus den Gruppen 133 und 25 der ISCO 08 (International Standard Classification of Occupations) kommen, also für Fachkräfte aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Die Richtlinie selbst geht weiter: Sie ermöglicht den Mitgliedstaaten, auch berufsgruppenübergreifend Kenntnisse und Kompetenzen als Erteilungsvoraussetzung zuzulassen, die anhand einer mindestens fünfjährigen, einschlägigen Berufserfahrung nachgewiesen werden, deren Niveau mit einem Hochschulabschluss vergleichbar ist und die im Arbeitsvertrag oder verbindlichen Arbeitsplatzangebot genannten Beruf oder Beschäftigungsbereich erforderlich sind. Von dieser Möglichkeit macht der Gesetzesentwurf allerdings keinen Gebrauch. An dieser Stelle bleibt es bei einer sektorspezifischen Sonderregelung. Diese Beschränkung auf die Informations- und Kommunikationstechnologie ist nicht zielfördernd und sollte auf alle Berufsgruppen ausgeweitet werden.

Referentenentwurf:

Zudem wird der Familiennachzug zu Inhabern einer Blauen Karte EU sowie die Erlangung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU erleichtert.

AWO-Position:

Diese beiden Regelungen begrüßt der AWO-Bundesverband.

2. Fachkraft mit einer beruflichen oder akademischen Ausbildung

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr. 9 a) sieht eine Erweiterung der Fachkräfteeinwanderung auch auf Arbeitskräfte mit ausgeprägter Berufserfahrung vor.

AWO-Position:

Die Erweiterung begrüßt die AWO.

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr 9 bb) führt ein, dass der Ausländer und der Arbeitgeber versichern, dass die Beschäftigung tatsächlich ausgeübt werden soll

AWO-Position:

Hier wird eine Hürde eingebaut, die die Ernsthaftigkeit der Beschäftigung widerspiegeln soll. Diese Regelung im Aufenthaltsrecht erscheint unnötig, da arbeitsrechtliche Regelungen diesen Schutz ohnehin bereits bieten sollten. Artikel 2 Nr 9 bb) sollte daher wieder gestrichen werden.

Referentenentwurf:

Laut Artikel 2 Nr. 9 cc) bbb) kann von den Voraussetzungen abgesehen werden, wenn insbesondere die Altersgrenze geringfügig überschritten ist oder die Gehaltsgrenze geringfügig unterschritten ist.

AWO-Position:

Diese Änderung ist eine Erleichterung und kann zu mehr Flexibilität führen. Die AWO begrüßt die Änderung. Dennoch sind die Hürden weiterhin sehr hoch. Das Einkommen, welches von Personen über 45 Jahren erreicht werden muss, liegt über dem Limit der erleichterten Blauen Karte EU, daher sollte die Gehaltsstufe angepasst werden. Zudem sollte es eine Klarstellung im Gesetz geben, dass hier Personen umfasst sind, die erstmalig einen Aufenthalt in Deutschland beantragen.

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr. 10 und 11 erweitert in § 18a und § 18b AufenthG, dass Fachkräfte mit einer Berufsausbildung oder akademischer Ausbildung jeder qualifizierten Beschäftigung nachgehen können, ohne dass wie bisher die Beschäftigung der Qualifikation entsprechen muss.

AWO-Position:

Diese Änderung ist zu begrüßen, da hier mehr Flexibilität erreicht wird und die Mobilität von Fachkräften und sich ändernde Berufsfelder berücksichtigt werden.

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr 11 sieht weiter vor, dass einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung, die über einen inländischen Hochschulabschluss verfügt, die Aufenthaltserlaubnis auch ohne die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt wird.

AWO-Position:

Diese Änderung ist eine Erleichterung und zu begrüßen. Allerdings ist die Einschränkung auf Akademiker*innen mit einem inländischen Abschluss nicht nachvollziehbar. Die Bundesagentur für Arbeit prüft u.a. die Arbeitsbedingungen, zu denen der*die zuziehende Akademiker*in eingestellt wird. Diese*r darf nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmer*innen beschäftigt werden. Diese Regelung dient der Bekämpfung von Lohndumping und sollte an anderer Stelle geregelt werden. Der Halbsatz, "der über einen inländischen Hochschulabschluss verfügt", ist wieder zu streichen.

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr 12 sieht vor, dass Fachkräfte die Niederlassungserlaubnis schon nach 3 Jahren Aufenthalt beantragen können.

AWO-Position:

Diese Erleichterung begrüßen wir. Wir schlagen zudem vor, dass § 18c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG noch angepasst wird und den Zusatz erhält: "eine qualifizierte Beschäftigung ausübt".

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr 13 möchte den Kreis der Personen, die als qualifizierte Geduldete gelten, um Pflegeassistenten und Pflegehelfer erweitern.

AWO-Position:

Diese Erweiterung begrüßt die AWO. Allerdings befürchten wir, dass der gewählte Wortlaut irreführend sein kann und keine echte Erweiterung vornimmt. Wir schlagen daher vor, den letzten Halbsatz zu "staatlich geprüfter Pflegeassistent oder Pflegehelfer" zu ändern.

3. Fachkräfte über Bildungsmigration

Referentenentwurf:

§ 8 Abs. 1 BeschVO sieht vor, dass die Vorrangprüfung für Aufenthaltserlaubnisse nach § 16a AufenthG entfällt.

AWO-Position:

Diese Regelung ist zu begrüßen.

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr. 3 sieht vor, dass während der Ausbildung ein Zweckwechsel in § 19c Abs. 1 AufenthG für vorübergehende Beschäftigungen nicht möglich ist.

AWO-Position:

Das Vorhaben, bestehende Zweckwechselverbote in den Fällen der Bildungsmigration weitreichend entfallen zu lassen, begrüßt die AWO ausdrücklich. Allerdings halten wir die Regelung im Rahmen einer gelungenen Bildungs- und Erwerbsmigration für nicht mutig genug. Um das Ziel der Durchlässigkeit und der Attraktivität zu erreichen, plädieren wir dafür, Zweckwechselverbote zwischen und innerhalb der Aufenthaltstitel zur Bildungs- und Arbeitsmigration gänzlich entfallen zu lassen. Auch der Ausschluss eines Wechsels in § 19c Abs. 1 AufenthG ist nicht nachvollziehbar. Dieser Ausschluss betrifft in der Regel einen Wechsel in die Freiwilligendienste oder ins Au Pair. Aber gerade hier wäre die Möglichkeit für einen Wechsel sehr sinnvoll. Es kommt immer wieder vor, dass Personen während der Ausbildung bemerken, dass die Ausbildung nicht das richtige für sie ist. Um sich neu orientieren zu können, eignen sich Freiwilligendienste äußerst gut. Nicht selten gelang über die Freiwilligendienste eine Orientierung in anderen Ausbildungen, z.B. im Bereich Pflege und Erziehung. Wir plädieren daher auch für die Streichung dieses Zweckwechselverbots in § 16a Abs. 1 S. 2 AufenthG – E.

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr. 3 sieht weiter vor, dass ein Wechsel aus einem Ausbildungsaufenthalt gem. § 16a AufenthG in die Niederlassungserlaubnis nur dann möglich sein soll, wenn zuvor eine Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte nach § 18a oder § 18b AufenthG vorgelegen hat.

AWO-Position:

Der Ausschluss ist nicht nachvollziehbar. Wenn die hohen Voraussetzungen der Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG erfüllt sind, sollte die Aufenthaltsverfestigung für Auszubildende nicht ausgeschlossen sein. Das Argument, das den Ausschluss rechtfertigen soll, dass künftig weitreichende Wechsel aus anderen Aufenthaltstiteln in den Titel zu Ausbildungszwecken möglich sein sollen, vermag nicht zu überzeugen. Die so geschaffene Systematik gibt vor, dass ein Aufenthalt zu Bildungszwecken von geringerem aufenthaltsrechtlichen Wert sei als ein Arbeitsaufenthalt. Da das Ziel des Gesetzesentwurfes aber gerade ist, insbesondere *Fachkräfte* zu gewinnen, sollte die Möglichkeit, sich Inlands zu einer solchen Ausbildung zu lassen, nicht mit einer aufenthaltsrechtlichen Schlechterstellung einhergehen.

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr. 4 b regelt den Umfang der Beschäftigung, die während eines Studienaufenthalts ausgeübt werden darf. Das Arbeitstagekonto wird auf 140 Tage angehoben, gesetzlich geregelt wird die Definition eines halben Arbeitstags auf „nicht mehr als vier Stunden“ und es wird eine Wahloption eingeführt: Entweder eine Abrechnung nach Tagen oder eine fiktive Abrechnung von 2,5 Tagen im Rahmen der Werkstudenten – Regelung.

AWO-Position:

Die AWO begrüßt die Anhebung des Arbeitstagekontos. Die Regelung versucht auf die tatsächlichen Begebenheiten Rücksicht zu nehmen und unterschiedliche Arbeitsmodelle der Studierenden zu berücksichtigen. Dafür erscheint die Regelung recht kompliziert und vielleicht für

den einzelnen Betroffenen nicht nachvollziehbar, was zu Unsicherheiten und unbeabsichtigten Fehlern führen und so den Studienaufenthalt -aus eigentlich sachfremden Gründen- gefährden kann. Ob die komplexe Regelung durchführbar ist, wird sich in der Praxis zeigen.

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr. 4 c regelt, dass auch Aufenthalte zum Zwecke des Studiums nicht in den Aufenthaltzweck für eine vorübergehende Beschäftigung führen dürfen.

AWO-Position:

Die weitreichende Aufhebung der Zweckwechselverbote begrüßen wir ausdrücklich. Den Ausschluss hinsichtlich § 19c Abs. 1 AufenthG halten wir für nicht sinnvoll. Es gilt das weiter oben Gesagte. Siehe: Stellungnahme zum Aufenthalt nach § 16a AufenthG.

4. Aufenthaltserlaubnis für vorqualifizierte Drittstaatsangehörige mit Anerkennungspartnerschaften

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr 6d) schafft eine neue Aufenthaltserlaubnis für vorqualifizierte Drittstaatsangehörige, wenn der Drittstaatsangehörige und ein Arbeitgeber in Deutschland eine sog. Anerkennungspartnerschaft eingehen. Das Anerkennungsverfahren kann dabei erst im Inland begonnen werden. Beschäftigte und Arbeitgeber verpflichten sich, das Anerkennungsverfahren und die hierfür ggf. notwendige Qualifizierung zügig durchzuführen. Im Gegenzug kann die Fachkraft bereits vor Abschluss des Verfahrens eine existenzsichernde Beschäftigung aufnehmen. Die Aufenthaltserlaubnis wird für die Dauer des Zustimmungsverfahrens der Bundesagentur für Arbeit erteilt, längstens für ein Jahr, und kann bis zu drei Jahre verlängert werden. Erteilungsvoraussetzungen sind:

- mindestens eine zweijährige Berufsqualifikation
- die ausländische Berufsqualifikation ist staatlich anerkannt in dem Land, in dem sie erworben wurde, oder
- Vorliegen eines dort staatlich anerkannten Hochschulabschlusses
- konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung
- Verpflichtung, unverzüglich das Anerkennungsverfahren einzuleiten
- Verpflichtung, die Qualifizierungsmaßnahme zu ermöglichen
- Arbeitgeber muss für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet sein
- Hinreichend deutsche Sprachkenntnisse
- Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 AufenthG

AWO-Position:

Wir begrüßen grundsätzlich die Möglichkeit, dass Berufsanerkennungsverfahren im Inland angefangen werden können. Denn es ist eine schwere Hürde, die Anerkennung der Berufsabschlüsse vor der Einreise zu bewerkstelligen. Häufig dauern sie so lange, dass das entsprechende Arbeitsplatzangebot längst wieder entfallen ist, wenn sie schließlich abgeschlossen sind. Eine Gleichwertigkeit eines ausländischen Abschlusses zur deutschen Ausbildung festzustellen, ist aufwendig und kompliziert. In kaum einem anderen Land gibt es beispielsweise eine duale Ausbildung, wie wir sie hier in Deutschland kennen. Die Berufsausbildung und die sehr spezifischen Qualifikationssysteme in Deutschland sind etwas weltweit Einzigartiges. Es scheint zielführender zu sein, den Fokus mehr auf die Qualifikationen zu legen, die die Fachkraft mitbringt und die Entscheidung der*dem Arbeitgeber*in zu überlassen, ob die Qualifikation für seinen*ihrer Betrieb geeignet ist. Auch sollten wir sehr viel mutiger sein im Hinblick auf non-formale Qualifikationen. Berufserfahrungen und praktische Kenntnisse können oft wertvoller sein als theoretische Kenntnisse. Auch hier sollte dem Urteil der Arbeitgeber*innen vertraut werden. Zudem gilt es, das Anerkennungsverfahren selbst zu verbessern und vor Allem: transparenter zu machen. Es gibt nur eine sehr unübersichtliche Struktur an für die Anerken-

nung zuständigen Stellen und diese haben unterschiedliche Standards und Verfahren der Anerkennung von Abschlüssen. Eine Zentralisierung der Anerkennungsverfahren ist nicht absehbar, sollte aber dringend erwogen werden. Wichtig erscheint der AWO, die Verfahren selbst zu beschleunigen. Solange es keine Gewissheit über die Anerkennung einer Qualifikation oder eines Berufsabschlusses gibt, und damit die Sicherheit, dass die Arbeit weiter ausgeführt werden darf, ist ein wirkliches Ankommen nicht möglich. Das fördert wiederum die Abwanderung.

Die Erteilungsvoraussetzung der Deutschkenntnisse sollte gestrichen werden. Stattdessen sollte vorausgesetzt werden, dass Sprachkenntnisse vorliegen, die für die Tätigkeit selbst erforderlich sind. Es gibt Berufszweige, in denen die Kenntnisse der deutschen Sprache notwendig sind, in anderen Berufszweigen reichen Sprachkenntnisse, die im Betrieb gesprochen werden. Daher sollte die Erteilungsvoraussetzung nicht so streng und unflexibel sein. Für die Teilhabe in Deutschland reicht es aus, wenn Deutschkenntnisse hier vor Ort erworben werden.

5. Chancenkarte und das Punktesystem

Referentenentwurf:

Fachkräfte mit einer ausländischen, mindestens zweijährigen Berufsqualifikation oder ausländischem Hochschulabschluss, können zur Arbeitsplatzsuche eine Aufenthaltserlaubnis auf der Basis eines Punktesystems erhalten. Es soll ausreichen, dass die Berufsqualifikation in dem Staat, in dem sie erworben wurde, anerkannt ist. Die sogenannte Chancenkarte wird neu im § 20a AufenthG-E eingeführt. Eine Aufenthaltserlaubnis bekommt, wer nach den Auswahlkriterien wie Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und Deutschlandbezug, insgesamt 6 Punkte erreicht.

Die Chancenkarte wird für ein Jahr erteilt. Die Chancenkarte berechtigt zur Ausübung einer Nebentätigkeit und zur Probearbeit. Der Wechsel in einen Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Bildungszwecken ist anschließend möglich. Erteilungsvoraussetzung ist neben hinreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache oder Englischkenntnissen auf dem Niveau C1, die Lebensunterhaltssicherung. Die Entscheidung, ob die Chancenkarte kontingentierte werden soll, ist noch offen.

AWO-Position:

Der AWO-Bundesverband steht der Einführung einer Chancenkarte skeptisch gegenüber. Zwar besteht eine große Hürde für Einwanderungswillige, vom Ausland aus einen Arbeitsplatz in Deutschland zu finden. Ebenso stellt es einen Unsicherheitsfaktor für Arbeitgeber*innen dar, bereits eine feste Arbeitsplatzzusage zu geben, ohne dass der*die Arbeitnehmer*in bereits eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis hat. Allerdings ist die Regelung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte aus dem Ausland nicht neu. Bisher wird dies im § 20 AufenthG geregelt. Der Zuzug über § 20 AufenthG hielt sich bisher aber stark in Grenzen. Dies mag viele Gründe haben, neben der Corona-Pandemie, sicherlich auch die hohen Hürden, wie Beschränkung nur auf Fachkräfte, der Nachweis der Lebensunterhaltssicherung und das Arbeitsverbot.

Als Vorbild könnte das kanadische Modell gedient haben. Kanada hat lange Zeit die Merkmale der Zuwanderer*innen, die für die Integration in den Arbeitsmarkt förderlich sind, mit Punkten versehen. Wer eine bestimmte Summe erreichte, durfte einwandern. Ein Punktesystem bringt aber nicht unbedingt die gewünschten Resultate. Kanada musste es sogar lange Zeit praktisch aussetzen – die Behörden sind in einer Masse von Anträgen untergegangen. Vor allem aber gab es viele Zuwanderer*innen, die trotz guter Voraussetzungen nur schlecht im Arbeitsmarkt Fuß fassen konnten, weil passende Stellen fehlten. Das Ergebnis war, dass zum Beispiel junge, qualifizierte Ingenieure nach Kanada kamen, dort aber teils als Taxifahrer gearbeitet haben. Kanada hat das System radikal umgestellt. Inzwischen ist die Zuwanderungserlaubnis daran gekoppelt, dass man vorab einen angemessenen Arbeitsplatz nachweist. Damit hat man sich de facto dem genähert, was in Deutschland seit langem praktiziert wird.

Die Umsetzbarkeit der Chancenkarte wird sich noch zeigen. Bisher ist hierzu noch nicht viel bekannt, z.B., wie und von wem die Voraussetzungen geprüft werden sollen und ob der Prüfumfang handhabbar sein und nicht zu einer Überlastung der Behörden führen wird. Der Angst vor massenhaften Anträgen scheint man damit begegnen zu wollen, dass die Hürden wieder recht hoch sind. Es gilt wiederum, dass lediglich Fachkräfte mit einer Berufsausbildung oder einem Hochschulabschluss Zugang zu dieser Aufenthaltserlaubnis haben. Positiv ist zumindest, dass die Anerkennung der Qualifikation in Deutschland nicht schon bei der Erteilung der Chancenkarte vorliegen muss. Fachkräfte müssen zudem wieder Sprachkenntnisse aufweisen und müssen nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt für 12 Monate sichern können. Immerhin berechtigt die Chancenkarte zur Ausübung von Beschäftigungen bis zu zwanzig Stunden in der Woche sowie für jeweils bis zu zwei Wochen von zeitlich unbegrenzten Probebeschäftigungen. Bisher erlaubte der Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche keine Nebentätigkeit oder Tätigkeit, die nicht ihrer Ausbildung entspricht.

Insgesamt bleibt der Mehrwert der Chancenkarte fraglich, wenn weiterhin die Anknüpfung an die Qualifikation erfolgt und die bestehenden Hürden nicht abgebaut werden:

Der AWO-Bundesverband fordert:

- Streichung der Eingrenzung der Beschäftigung von höchstens 20 Stunden in der Woche
- keine Beschränkung auf nur im Ausland erworbene Qualifikationen
- Lebensunterhaltssicherung
- Sprachkenntnisse, die für die Beschäftigung notwendig sind
- Deutschkenntnisse können im Inland erworben werden

Sonstiges:

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr 14 regelt die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche aus dem Inland heraus in § 20 AufenthG - E neu. Die Regelung berücksichtigt jetzt auch Personen mit einem Abschluss in einer Assistenz- oder Helferausbildung und erhöht kürzere Zeiten auf 12 Monate.

AWO-Position:

Die AWO begrüßt die Erweiterung und die Anhebung der Zeiten. Die Lebensunterhaltssicherung bei Berufsanfängern sollte sich nach Bafög - Sätzen richten. Es ist als Berufseinsteiger auf Arbeitsplatzsuche schwer, die Erfordernis der volle Lebensunterhaltssicherung sofort zu erfüllen. Alternativ schlagen wir vor, die Lebensunterhaltssicherung muss erst nach den ersten drei Monaten vorliegen.

6. Sonstiges

Referentenentwurf:

Artikel 2 Nr 2 regelt neu, dass bei einer Beschäftigung die erlaubt werden muss, aber nicht der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf, der Arbeitgeber aber wieder der Bundesagentur für Arbeit Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen erteilen muss.

AWO-Position:

Vor dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz war die Regel, dass Beschäftigungen grundsätzlich erlaubnisbedürftig sind. Dieses Verfahren ist sehr zeitintensiv, daher entschloss man sich um die Behörden zu entlasten, generell Beschäftigungen zu erlauben, es sei denn, das Gesetz

sieht ein Verbot vor. Dieser Ansatz verliert immer mehr seinen Nutzen, wenn die Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit wieder über die Hintertür Anwendung findet. Daher ist die Regelung zu streichen. Der Arbeitnehmerschutz muss an anderer Stelle erfolgen und nicht im Aufenthaltsgesetz.

Gefährdung der Ziele

1. Überlastung der Behörden und Auslandsvertretungen

- ***Es sollte darauf geachtet werden, die Verfahren zu vereinfachen und keine noch komplizierteren Regelungen zu schaffen.***

Die für die Durchführung dieses Gesetzes verantwortlichen Behörden sind bereits jetzt überlastet. Der Prüfungsumfang und die beizubringenden Unterlagen, die das Gesetz vorsieht, sind beträchtlich. Um einer Behördenüberlastung entgegenzusteuern, sollte die Möglichkeit der digitalen Antragstellung ermöglicht werden. Die gesetzlichen Regelungen zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländer*innen, die nicht aus EU-Staaten stammen, sind derzeit im Aufenthaltsgesetz gebündelt. Das Problem ist, dass die Regelungen zur Arbeitsmigration in sich sehr ausdifferenziert und folglich sehr komplex sind. Die Einwanderungsregeln müssen daher einfacher und transparenter werden und nicht noch komplexer.

Vorschläge zur Entlastung:

- Digitalisierung der Verwaltung
- Auslandsvertretungen können auch entlastet werden, wenn die Freizügigkeit gefördert wird und Drittstaatsangehörige die im EU – Ausland arbeiten oder visumsfrei einreisen dürfen, hier eine Aufenthaltserlaubnis zu Bildungs- und Erwerbszwecken beantragen können, ohne den erneuten Umweg über die Auslandsvertretung ihres Heimatlands machen zu müssen.
- Von der Vorrangprüfung ist ganz abzusehen. Arbeitgeber*innen werden auf einem funktionierenden Arbeitsmarkt normalerweise ohnehin geeignete lokale Bewerber*innen gegenüber solchen von außerhalb der EU vorziehen – weil die Rekrutierung weniger aufwendig, die Einarbeitung leichter ist und Sprachhürden wegfallen.
- Die Auslandsvertretungen sowie Ausländerbehörden brauchen neben effizienteren Strukturen und vereinfachten gesetzlichen Regelungen zudem mehr Personal für die Erfüllung ihrer Aufgaben.
- grundlegender Mentalitätswandel in den Ausländerbehörden hin zu einer Willkommensbehörde.
- Bessere Zusammenarbeit der Behörden; zentrale Ausländerbehörden, die für das beschleunigte Fachkräfteverfahren zuständig sind.

2. Akzessorietät des konkreten Arbeitsplatzes

- **Zustimmungsverfahren ausschließlich durch die Bundesagentur für Arbeit**

Ein Wechsel zwischen Arbeitgeber*innen ist auf Grund der Akzessorietät des konkreten Arbeitsplatzes häufig nicht möglich. Wer eine Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung oder eine Blaue Karte EU besitzt und dessen Arbeitserlaubnis auf eine*n bestimmten Arbeitgeber*in festgelegt ist, muss vor einem Arbeitsplatzwechsel erst die Erlaubnis über die Ausländerbehörden einholen. Dies erschwert den Wechsel enorm und führt zu einer unnötigen Arbeitsbelastung bei den Ausländerbehörden. Sollte eine Prüfung der Beschäftigungsbedingungen als erforderlich angesehen werden, dann könnte das Zustimmungsverfahren ausschließlich durch die Bundesagentur für Arbeit, ohne Zwischenschaltung der Ausländerbehörden, durchgeführt werden. Durch die direkte Beantragung bei der Agentur für Arbeit wäre auch gleich für einen effektiveren Rechtsschutz gesorgt. Bisher konnten Fehlentscheidungen der Agentur für Arbeit nur über den Umweg der Klage vor dem Verwaltungsgericht korrigiert werden, zu denen die Agentur für Arbeit beigeladen werden musste. Bei direkter Antragstellung könnten sich solche ggf. schon im Widerspruchsverfahren klären lassen.

Fehlende Regelungen für eine gelungene Erwerbs- und Bildungsmigration

1. Nicht- und Geringqualifizierte

- **Wir brauchen Einwanderungsmöglichkeiten auch für Nicht- und Geringqualifizierte, da der Bedarf an geringer qualifizierten Tätigkeiten stetig wächst.**

Die Beschäftigung im Helfersegment ist in den vergangenen 15 Jahren fast doppelt so schnell gewachsen wie die gesamte Beschäftigung. Es werden nicht nur Pflegefachkräfte mit dreijähriger Ausbildung benötigt, sondern auch Pflegehelfer*innen bzw. Pflegeassistenten*innen mit mindestens einjähriger Ausbildung. Arbeitsengpässe treten auch in den Branchen Gastronomie und Logistik auf. Diese Gruppen der Beschäftigten sind ebenfalls systemrelevant.

Deutschland würde auch von der Einwanderung gering- oder niedrigqualifizierter Erwerbsspersonen profitieren. Zur Bewältigung des demographischen Wandels bedarf es nicht lediglich einer Zuwanderung in Berufe mit einem Fachkräftemangel, sondern einer Einwanderung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt. Daher sollten unter Beachtung der allgemeinen arbeitsrechtlichen Standards auch Wege der legalen Einwanderung, für gering- oder unqualifizierte Personen entwickelt werden. Diese haben bisher nur eingeschränkte Möglichkeit, nach Deutschland zu kommen. Daher plädiert die AWO im Bereich der Erfahrungssäule mutiger zu sein. Die Ergänzung in § 20 Abs. 1 AufenthG- E, mit der Pflegeassistenten*innen und Pflegehelfer*innen aus Drittstaaten, die ihre Ausbildung in Deutschland absolviert haben, in den Kreis der Personen aufgenommen werden, die eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erhalten können und die Erweiterung des Kontingents bei der Westbalkanregelung, die wir sehr begrüßen, wird allein nicht reichen, um diese Bedarfe zu decken. Wir regen folgende Ergänzungen an:

→ Visumsverfahren

Menschen, die visumfrei nach Deutschland einreisen können, sollten, bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen, einen **Aufenthaltstitel zu Bildungs- und Erwerbszwe-**

cken beantragen können. Dies würde den Zugang von dringend benötigten Arbeitskräften auf dem deutschen Arbeitsmarkt erleichtern und die Anzahl offensichtlich unbegründeter Asylanträge, bei denen es sich um den Versuch einer Arbeitsmigration handelt, verringern.

→ Chancenkarte

Personen mit **Berufserfahrungen**, unabhängig von einer im Ausland erworbenen Qualifikation, sollten eine reelle Chance bekommen, eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche zu erhalten. Dies sollte sich im Punktesystem niederschlagen.

→ Westbalkanregelung

Die Entfristung der **Westbalkanregelung** ist ein erster richtiger Schritt, den wir begrüßen. Doch dieser allein wird nicht ausreichen, um den Arbeitskräftemangel im Sektor der Gering- oder Niedrigqualifikation zu schließen. Deshalb sollte die Westbalkanregelung auch auf andere Herkunftsländer ausgeweitet werden. Die Erweiterung des Kontingents auf 50.000 Menschen, die jedes Jahr aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien unter bestimmten Voraussetzungen in Deutschland eine Arbeit aufnehmen dürfen, ohne Formale Qualifikation nachweisen zu müssen, reicht allein nicht um Arbeitskräfte hier zu gewinnen. In den vergangenen Jahren wurde das Kontingent von jährlich 25.000 nicht ausgeschöpft. Dies mag an den Einreisebedingungen während der Corona-Pandemie gelegen haben, aber auch die Jahre 2016 und 2017 verzeichneten Visaanträge unterhalb des derzeitigen Kontingents. In den Jahren 2016 und 2017 wurden 44.093 Visa durch die deutschen Auslandsvertretungen erteilt. Insgesamt wurden 36.050 Personen mit den Daten der Bundesagentur für Arbeit verknüpft.³ Die Anzahl der in Deutschland über die Westbalkanregelung Beschäftigten dürfte aber geringer sein als die Anzahl vergebener Visa, weil nicht jede Person, die ein Visum erhalten hat, auch tatsächlich nach Deutschland eingereist ist. So kann die lange Bearbeitungsdauer zwischen Antragstellung und Erteilung der Visa dazu geführt haben, dass viele Beschäftigungszusagen hinfällig wurden. Auch können sich die persönlichen Lebensumstände der Betroffenen verändert haben. Die verknüpften Daten zeigen, dass für einen Teil der Personen mehrere Anträge auf Vorabzustimmung gestellt wurden, von denen sogar teilweise mehrere positiv beschieden wurden. Dies kann daran liegen, dass wegen des Ablaufs der Gültigkeit einer Vorabzustimmung ein neuer Antrag auf Vorabzustimmung erforderlich war.

2. Bildungsmigration – Ausbildung und Studium

- ***Die Lebensunterhaltspflicht für die Zeit der Ausbildung aufheben und Zugang zu Ausbildungsförderung eröffnen***

Für einen Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt sind Qualifikationen erforderlich, die in der benötigten Form im Ausland vielfach nicht erwerbbar sind. Während der Ausbildung entstehen Bindungen zum Unternehmen, sowie Spezialkenntnisse, die nicht selten zu einer Übernahme im Unternehmen führen. Zudem ist es sinnvoll, frühzeitig Wege nach Deutschland zu öffnen,

³ [Forschungsbericht BMAS 2020 zur Evaluation der Westbalkanregelung;](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb544-evaluierung-der-westbalkanregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=1)
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb544-evaluierung-der-westbalkanregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

denn es besteht für ausgebildete Fachkräfte, die in ihren Herkunftsländern beruflich und sozial verwurzelt sind, wenig Anreiz, nach Deutschland zu kommen. Um jungen Erwerbssuchenden die Einwanderung zum Zweck der Ausbildung in Deutschland zu ermöglichen, sollte die Lebensunterhaltssicherungspflicht für die Zeit der Ausbildung entfallen und der Zugang zu Ausbildungsförderung eröffnet werden.

3. Strukturförderung

- ***Arbeitskräftezuwanderung muss mit Regelungen zur Förderung begleitender Maßnahmen der Inklusion verschränkt werden.***

Um zusätzliche Arbeitskräfte zu gewinnen, müssen wir die Menschen tatsächlich auch erreichen. Menschen kommen nicht nur zum Arbeiten nach Deutschland, sondern sie wollen in dieser Gesellschaft auch leben und an ihr teilhaben. Die hohen Hürden, insbesondere in Bezug auf Wohnraum, Sprachkenntnisse, Anerkennung von Qualifikationen und Kinderbetreuung erschweren das Ankommen und nachhaltiges Einleben in Deutschland.

Es bedarf komplementär erfolgreicher Regelungen für bedarfsgerechte Investitionen in dem berufsorientierten Deutschunterricht, des Ausbaus von Integrationskursen sowie der Stärkung der Angebote der Migrationssozialdienste. Ein nachhaltiges Ankommen fördert das Bleiben.

4. Sprachhürden

- ***Weitgehender Verzicht auf vor Einreise nachgewiesene Sprachkenntnisse ist zu begrüßen, bei der Unterstützung des Spracherwerbs sollte aber unter keinen Umständen gespart werden.***

Eine der zentralen Hürden bei der Einwanderung von Fachkräften liegt in den fehlenden Deutschkenntnissen. Es ist leichter, in einem Land zurecht zu kommen, wenn man die Sprache spricht. Daher ist anzustreben, dass die Fachkräfte bereits in ihrer Heimat ein bestimmtes sprachliches Level erreichen, aber auch in Deutschland müssen ausreichend Strukturen zur Verfügung gestellt werden, um die deutsche Sprache zu erlernen.

Neben der fachlichen Eignung stellt das Beherrschen der deutschen Sprache eine zentrale Größe für die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte dar. In einer großen Befragung deutscher Unternehmer durch die OECD wurde festgestellt, dass über 60 % der befragten Klein- und Mittelständler*innen dies als sehr wichtige Fähigkeit ansehen. Dabei wird die Erfordernis der Sprachkenntnisse sogar noch wichtiger eingeschätzt als die eigentliche Qualifikation und die Ausübung eines Mangelberufes.

5. Lebensunterhaltsicherung

- **Die Definition der Lebensunterhaltssicherung muss im Aufenthaltsgesetz (§ 2 Abs. 3 AufenthG) neu gefasst werden.**

Um den Lebensunterhalt zu sichern, eine der wichtigsten Erteilungsvoraussetzungen für fast alle Aufenthaltstitel, muss nach § 2 Abs. 3 AufenthG die*der Ausländer sein*ihr Leben selbst bestreiten können, ohne öffentliche Mittel in Anspruch zu nehmen, oder auch nur einen fiktiven Anspruch darauf zu haben. Dies bedeutet in der Praxis, dass das Einkommen der Höhe der SGB II-Regelsätze, plus Krankenversicherung und Kosten der Unterkunft entsprechen müssen, zuzüglich der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit, gem. § 30 SGB II und der Pauschale nach § 11 Abs. 2 Satz 2 SGB II. Diese Freibeträge sind im neuen Bürgergeld noch einmal stark angestiegen. Dieses Einkommen ist mittlerweile auch bei großem Arbeitsaufwand, insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern, häufig schwer zu erreichen. Zu bedenken gilt weiter, dass die Freibeträge und die Pauschale nicht dem Zweck der Existenzsicherung dienen, sondern es sich hier um arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten handelt.

Betrachtet man den außerordentlich hohen Arbeitskräftebedarf und berücksichtigt, dass diese Freibeträge nicht der Existenzsicherung dienen, dann erscheint diese Rechtslage unangemessen. Daher sollte die Definition der Lebensunterhaltssicherung im Aufenthaltsrecht dringend angepasst werden.

6. Familiennachzug und Absicherung

- **Der Familiennachzug sollte erleichtert werden, indem Erteilungsvoraussetzungen angepasst werden.**

Deutschland braucht jetzt und in Zukunft Einwanderung. Die Frage des Familiennachzugs ist entscheidend für die Einwanderungsentscheidung und die Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Auch aus diesem Aspekt bedarf es einer Einwanderungspolitik, bei der Deutschland Familien gewinnt, nicht nur individuelle Arbeitskräfte.

Insbesondere sollte auf das Erfordernis der Sprachkenntnisse beim zuziehenden Ehepartner vor der Einreise verzichtet werden. Einerseits bestehen vielerorts hohe Hürden, die Sprache zu erlernen, andererseits erlernt sich die Sprache besser vor Ort.

Zudem sollte das Erfordernis des ausreichenden Wohnraums abgeschafft werden. Für den Familiennachzug muss der „Stamm-berechtigte“ nachweisen, dass er über ausreichenden Wohnraum verfügt. Allerdings ist eine aktuelle Anmietung von Wohnraum für einen in der Zukunft liegenden Bedarf sehr schwer. Ein potenzielles Einkommen des hinzuziehenden Ehepartners kann bei der Anmietung nicht mitberücksichtigt werden. Falls eine Anmietung dennoch zustande kommt, kann dies die Familie in finanzielle Schwierigkeiten stürzen, da für den nachziehenden Ehepartner unter Umständen zwei Wohnräume zur Verfügung stehen und bezahlt werden müssen. Erschwerend hinzu kommt, dass dieser Zeitraum wegen überlanger Visumsverfahren häufig recht lang ist.

Ähnlich verhält es sich bei der familiären Lebensunterhaltssicherung. Der „Stamm-berechtigte“ in Deutschland muss nachweisen, dass er den Lebensunterhalt für alle nachziehenden Familienmitglieder sichern kann. Häufig wird auch der nachziehende Ehepartner zum Lebensunterhalt der Familie beitragen, daher sollte das potenzielle Einkommen des Ehepartners mitberücksichtigt werden. Um eine Trennung von Familien zu verhindern, sollte auf den aktuellen Nachweis der Lebensunterhaltssicherung bei minderjährigen Kindern verzichtet werden.

7. Bevölkerung aktiv Ängste nehmen

- ***Die Zuwanderungspolitik muss der eigenen Bevölkerung viel besser erklärt werden.***

Es gilt, alte Ängste zu nehmen, Migrant*innen würden Einheimischen die Arbeit wegnehmen. Das gesellschaftliche Klima ist am Ende entscheidend: In eine Region, deren Bevölkerung zu 35 Prozent AfD wählt, wird die ausländische Fachkraft nicht ziehen wollen. Wenn sie damit rechnen muss, auf der Straße angepöbelt zu werden, spricht sich das in der jeweiligen Community herum – auch über soziale Netzwerke. Diese schwer zu beeinflussenden Faktoren sind für den Erfolg von Zuwanderungspolitik wichtiger als jedes Gesetz.



BARIG
Board of Airline
Representatives
in Germany

Frankfurt Airport Center (FAC) 1
HBK 27
Hugo-Eckener-Ring
60549 Frankfurt am Main
Germany

+49 · 69 · 23 72 88
barig@barig.aero
www.barig.aero

Frankfurt am Main, 08. März 2023

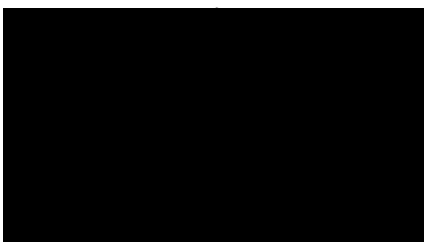
Stellungnahme zum Verordnungs- und Gesetzesentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat – Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Sehr geehrte Damen und Herren,

bezugnehmend auf die o.g. Verbändebeteiligung im Zuge der Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung teilen wir Ihnen hiermit mit, dass wir als Board of Airline Representatives in Germany (BARIG) mit dem Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) abgestimmt sind und die seitens des BDL eingereichte Stellungnahme (als Anlage diesem Schreiben beigefügt) inhaltlich vollumfänglich unterstützen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage:

Stellungnahme des Bundesverbands der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V.

- zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie
- zum Entwurf Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 07. März 2023

Stellungnahme des Bundesverbands der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V.

- zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie
- zum Entwurf Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Berlin, den 7. März 2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und bitten um Berücksichtigung der folgenden Anmerkungen.

A. Zusammenfassung

- Die vorgeschlagenen Regelungen zu kurzzeitiger kontingentierter Beschäftigung von Arbeitskräften sind für das Funktionieren des Luftverkehrs in Deutschland sehr wichtig und werden begrüßt. Auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland und in den EU-Nachbarländer sind entsprechende Arbeitskräfte in der benötigten Anzahl nicht ausreichend verfügbar, und dies trotz durchgehend tarifierten Arbeitsplätzen und entsprechenden Anwerbeversuchen der Unternehmen.
- Aber gerade im Bereich der Flughäfen und dort speziell bei den Bodenverkehrsdiensten (BVD) ist eine Befristung der „Kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung“ von 6 innerhalb 12 Monaten zu kurz. Schon der hier besonders relevante Sommerflugplan dauert 8 Monate. Für Zuverlässigkeitsüberprüfung, behördlich vorgeschriebene Schulungen und Anlernphase werden mehrere Wochen benötigt. D.h. es wird aus rein praktischen Erwägungen eine Verlängerung über die 6 Monate hinaus benötigt.
- Deshalb schlagen wir als Lösung für die kurzzeitige kontingentierten Beschäftigung von Arbeitskräften **eine Aufenthaltsdauer von 9 Monaten innerhalb von 12 Monaten** vor.

B. Im Einzelnen:

Unsere Vorschläge beziehen sich allein auf den Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat für eine Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, dort Artikel 2 Nr. 9 zu § 15d der Beschäftigungsverordnung.

1. Verlängerung der Aufenthaltsdauer (§15d Abs. 1 S. 2 Entwurf der Beschäftigungsverordnung)

Die vorgeschlagene Aufenthaltsdauer von sechs innerhalb von zwölf Monaten ist für die Praxis zu kurz. Hier geht es nicht um eine Forderung nach immer wieder aufeinander folgende befristete „Kettenverträge“, diese werden auch von der Luftverkehrsbranche abgelehnt.

- Es geht darum, in der sehr verkehrs- und passagierreichen Zeit des Sommerflugplans Verkehrsspitzen auch personalseitig auszugleichen. Hier ist der kurzzeitige Einsatz von kontingentierter befristeter Beschäftigung von Nöten.
- Zur Info die Entwicklung der Passagierzahlen der deutschen Verkehrsflughäfen

	Q 1	Q 2	Q 3	Q 4
Prognose 2023	+ 11 % im Vgl. zu 2022 (\cong 83% im Vgl. zu 2019)			
2022	22,0	46,6	53,9	42,3
2019	50,4	66,7	73,2	57,8
2018	48,3	64,0	72,8	59,1

(in mio. Passagieren an/ab dt. Flughäfen; siehe im Einzelnen <https://branchenreport.bdl.aero/jahreszahlen-2022> und <https://www.adv.aero/service/downloadbibliothek/>)

Der Sommerflugplan hat regelmäßig einer Dauer von fast acht Monaten (von Mitte/Ende März bis Ende Oktober). Die Aufenthaltsdauer sollte sich hieran orientieren.

2. Vorbereitende Schulungen und Anlernphase

Bei den Tätigkeiten handelt es sich neben der Be- und Entladung sowie. Versorgung von Flugzeugen auch um Tätigkeiten in der Fluggast- bzw. operativen Abfertigung (z.B. als sog. Ramp Agent). Um diese Tätigkeiten ausführen zu können sind für die Arbeitnehmer neben Zuverlässigkeitsüberprüfung und behördlich vorgeschriebenen (Luftsicherheits-)Schulungen noch weitere betriebsinterne Schulungen vorgesehen.

- Für jeden Arbeitnehmer, der Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens („Luftseite“) haben muss, ist die *Zuverlässigkeitsüberprüfung* (ZÜP) zwingend erforderlich (siehe § 1 Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung). Pilotprojekte – wie bspw. in Baden-Württemberg, siehe <https://rp.baden-wuerttemberg.de/themen/verkehr/luft/seiten/luftsicherheit/> -, die zu einer Beschleunigung der Zuverlässigkeitsüberprüfung gem. § 7 LuftSiG führen können, werden unterstützt, da sie es ermöglichen, dass die Unternehmen die Überprüfung der Beschäftigungsverhältnisse und deren Lücken selbst vornehmen und bestätigen (sog. Beteiligungsverfahren). So kann die Zuverlässigkeitsüberprüfung bereits im Heimatland des potenziellen Arbeitnehmers erfolgen.
- Erst mit erfolgter ZÜP können die *Luftsicherheitsschulungen* erfolgen (hier werden ggf. eingestufte Inhalte vermittelt, die ohne ZÜP nicht vermittelt werden dürfen), siehe. § 1 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiSchulV.
- Danach erfolgen tätigkeitsbezogenen *fachtheoretische und fachpraktische Schulungen*. Inhalt und Dauer sind abhängig vom Arbeitsplatz, beginnend bei der Flugzeugbe- und -entladung bzw. -versorgung bei einfachen Ladetätigkeiten über die Bedienung von Abfertigungsgeräten bis zur operativen Abfertigung und deren Aufsicht.

- Hier eine Übersicht der ggf. benötigten Schulungen und deren jeweiliger Zeiteinsatz:
 - o Sicherheitsschulung und Grundschulung 4 Tage
 - o Einführung (administrative Erfordernisse, Einkleidung, etc.) 1 Tag
sofern zusätzlich erforderlich: Bedienung Abfertigungsgerät 1 - 3 Wochen
 - o Einweisung Arbeitsplatz 1 Tag
 - o Vorfeldeinweisung 2 Tage
 - o Gefahrgutschulung 2 Tage
 - o Anlernphase Fluggastabfertigung 1 Woche
zusätzlich ggf. tätigkeits- bzw. airlinespezifische Schulung 3 Wochen
 - o Anlernphase Ramp Agent 4 – 6 Wochen
(ein Ramp Agent muss bei jeder einzelnen Flugzeugabfertigung präsent sein)

In der Konsequenz ergeben sich aus den Anforderungen für vorbereitende Schulungen und Anlernphase(n) ein minimaler Einweisungs- bzw. Schulungsbedarf von 3 bis 6 Wochen, bei weiteren qualifizierteren Anforderungen ein Zeiteinsatz von ca. 2 Monaten. Auch diese Zeiteinsätze sollten zu einer Verlängerung der Aufenthaltsdauer führen.

3. Ziel: Qualifikation der Arbeitskräfte

Bei den benötigten Arbeitskräften handelt es sich derzeit um „angelernete“ Kräfte. Ziel wäre aber eine Qualifizierung, damit die Arbeitskräfte ggf. auch in Folgejahren wieder zur Verfügung stehen.

Längerfristig könnte eine Lösung sein, dass die Beschäftigten im Bereich BVD nach der Anlernphase und Tätigkeit in der jeweiligen Verwendung einen Qualifikationsnachweis erhalten. Voraussetzung dafür könnte bspw. eine mindestens zweijährige Berufserfahrung mit entsprechenden Schulungen bzw. weiteren Qualifikationen in der Tätigkeit und/oder einer Prüfung sein. Gleiches gilt auch für die Anerkennung vergleichbarer oder gleichwertiger Ausbildung¹ der Kräfte. Ziel dieses Qualifikationsnachweises könnte sein, dass die Arbeitskräfte ähnlich den Fachkräften aus der sog. „Erfahrungssäule“ behandelt werden könnten.

4. Festlegung des Bedarfs (§ 15d Abs. 3 S. 1 Entwurf der Beschäftigungsverordnung)

In der virtuellen Verbändeanhörung am 1. März 2023 wurde von einem Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ausgesagt, dass die Festlegung des Bedarfs nach § 15d Abs. 3 S. 1– für alle Branchen insgesamt – 30.000 Arbeitskräfte pro Jahr nicht übersteigen dürfe.

¹ Als Maßstab siehe bspw. die Verordnung über den anerkannten Umschulungsabschluss Geprüfte Fachkraft Bodenverkehrsdienst im Luftverkehr (BodVerkDUmschV, BGBl. I S. 336 vom 01.03.2016) oder die darin aufgegangene Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Abschluss Geprüfter Flugzeugabfertiger (FlgZAbfPrV, BGBl. I S. 1565 vom 15.08.1977).

Nach den Äußerungen anderer Branchen (u.a. Hotellerie, Gastronomie, Baugewerbe oder Landwirtschaft) sowie unseren eigenen ersten Abschätzungen ist diese Zahl viel zu niedrig. Die Kontingente müssen bedarfsgerecht und branchenspezifisch ausgestaltet werden. Die Bundesanstalt für Arbeit müsste eine Erhebung für die einzelnen Branchen durchführen, wie groß der tatsächliche Bedarf ist und davon ausgehend dann die Kontingente festlegen.

Eine pauschale Festlegung von 30.000 geht am Bedarf vorbei und wäre weder tauglich noch ausreichend. Für die Luftverkehrsbranche würde eine derartige, unseres Erachtens nicht nachvollziehbare, Reduzierung zu einer Wiederholung der Situation im Sommer 2022 führen. Die Bundesanstalt für Arbeit sollte erst nach Konsultation der betroffenen Branchen den tatsächlichen Bedarf branchenspezifisch festlegen

Für Rückfragen stehen unsere Mitglieder und wir gerne jederzeit zur Verfügung.

Kontakt

BDL – Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V.

Haus der Luftfahrt → Friedrichstraße 79 → 10117 Berlin → www.bdl.aero

Sebastian Dreyer
RA, Leiter Politik und Koordinierung
sebastian.dreyer@bdl.aero
030 - 520 077 120

Dr. Lars Hoppe
RA, Leiter Recht und Steuern
lars.hoppe@bdl.aero
030 - 520 077 135

Mehr Mut bei der Zuwanderung in Beschäftigung – Tempo machen bei den Verwaltungsverfahren

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

7. März 2023

Zusammenfassung

Die gezielte Zuwanderung in Beschäftigung ist ein wichtiger Baustein zur Abfederung des Fach- und Arbeitskräftemangels und somit zum Erhalt unseres Wohlstandes. Die mit den Referentenentwürfen vorgelegten gesetzlichen Regelungen verbessern zwar den bestehenden Rechtsrahmen, gehen jedoch an vielen Stellen nicht weit genug, um die Erwerbsmigration deutlich zu steigern.

Wesentliches Hemmnis für die gezielte Erwerbsmigration sind die komplizierten und langwierigen **Verwaltungsverfahren**. Ohne echten Fortschritt in diesem Bereich wird eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens kaum Wirkung entfalten. Der politische Wille dazu ist in den Referentenentwürfen nicht ausreichend erkennbar. Verfahren und Prozesse müssen dringend durch Bund und Länder digitalisiert und die verschiedenen Anforderungen und Formulare der am Verfahren beteiligten Behörden vereinfacht und vereinheitlicht werden. Damit die neuen gesetzlichen Regelungen einfach und digital umzusetzen sind, ist es erforderlich, dass die Bundesregierung die einzelnen Verfahrensschritte und Zuständigkeiten direkt mitdenkt und nicht erst im Nachhinein festlegt. Aus den Referentenentwürfen geht leider deutlich hervor, dass die praktische Umsetzung vieler Regelungen sowie die zuständige Prüfbehörde bislang nicht geklärt ist. Alle beteiligten Behörden im Zuwanderungsverfahren müssen personell, fachlich und finanziell ausreichend ertüchtigt und von unnötigen Aufgaben entlastet werden. Hier ist eine gemeinsame Kraftanstrengung von Bund und Ländern notwendig.

Bei der sog. **Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV-E)** sollte nicht nur das Kontingent verdoppelt, sondern auch die Liste der Staaten erweitert werden. Sie hat sich als eine in der Praxis einfache Regelung für Arbeits- und Fachkräfte bewährt. Wichtig ist, dass das Auswärtige Amt die schon bisher unzureichenden Kapazitäten in den Visastellen dem Bedarf anpasst.

Mit dem Verzicht auf die formale Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation stellt die **Einreisemöglichkeit aufgrund von Berufserfahrung (§ 6 BeschV-E)** einen notwendigen Paradigmenwechsel dar. Das ist ein richtiger Schritt. Mit der Voraussetzung der im Herkunftsland staatlich anerkannten, mindestens zweijährigen Berufsqualifikation grenzt die Bundesregierung den Anwendungsbereich allerdings wieder ein. Eine flexiblere Handhabung ist aus Sicht der Unternehmen wichtig, damit nicht Fachkräfte mit etwas kürzerer Ausbildung oder aufgrund von einer fehlenden staatlichen Anerkennung der Fach- oder Hochschule



ausgeschlossen werden, obwohl sie die nachgefragte Berufserfahrung mitbringen. Auf das Kriterium „staatlich anerkannt“ sollte verzichtet werden. Die Mindestgehaltsgrenze ist relativ hoch im Vergleich zu inländischen Fachkräften und sollte daher herabgesetzt werden, wenn der Gesetzgeber nicht ganz darauf verzichten will. Notwendig ist sie genauso wenig wie die sachfremde Verknüpfung mit der Tarifbindung: Ein angemessener Schutzmechanismus besteht durch die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA).

Der teilweisen **Verknüpfung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte mit der Tarifbindung des Arbeitgebers in §§ 6 und 15d BeschV-E** bedarf es nicht. Sie ist ein Verstoß gegen die negative Koalitionsfreiheit. Zumindest ist es notwendig, dass auch eine mittelbare Tarifbindung im Wege einer Bezugnahme im Arbeitsvertrag auf tarifliche Entgeltvereinbarungen die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt.

Die neue Regelung zur **kurzzeitig kontingentierten Beschäftigung (§ 15d BeschV-E)** wird für saisonale Bedarfe genutzt werden können. Den Bedürfnissen von vielen Unternehmen, die Bedarf an einer längerfristigen Beschäftigung von Arbeitskräften haben, entspricht das nicht. Die Regelung bietet auch den Beschäftigten keine Perspektive und Integrationschance in Deutschland. Sie sollte deshalb zumindest um die Option eines längeren Aufenthalts ergänzt und der Wechsel in andere Aufenthaltstitel unter Berücksichtigung der bisherigen Beschäftigung ermöglicht werden.

Das weitere Festhalten am **Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E)** ist nicht nachvollziehbar. Zeitarbeitsunternehmen verfügen über etablierte Strukturen und langjährige Erfahrungen bei der Auswahl, Betreuung und Weiterbildung von Menschen aus dem Ausland. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) brauchen für die Anwerbung, erfolgreiche Durchführung des Visumverfahrens, ggf. Nachqualifizierung und Integration ausländischer Beschäftigter Unterstützung, die die Zeitarbeit bieten kann.

Bei den **zusätzlichen Anforderungen und Sanktionsregelungen für Arbeitgeber (§ 45c AufenthG-E, § 40 Abs. 3 Nr. 1 und 6 AufenthG, § 36 Abs. 4 Nr. 2 und 4 BeschV-E)**, die die Informations- und Nachweispflichten für Unternehmen erhöhen und Rechtsunsicherheit schaffen, bedarf es Nachbesserungen. Unbestimmte und unklare Regelungen im Rahmen der Erteilung und Versagung der Zustimmung (insbesondere § 36 Abs. 4 Nr. 2 und 4 BeschV-E) sollten konkretisiert werden, damit eine rechtssichere Handhabung möglich wird. Unternehmen müssen wissen, wann ein schwerwiegender Verstoß gegen einen Tatbestand angenommen wird.

Die **Chancenkarte (§ 20a AufenthG-E)** droht zu einer verpassten Chance zu werden. Durch die Einbeziehung von Personengruppen, die bisher nicht auf anderem Wege einreisen konnten, würde zusätzliches Potential und somit ein echter Mehrwert geschaffen werden. Die Umsetzung der komplexen Chancenkarte sollte zentral durch eine Bundesbehörde, wie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder dem Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten (BfAA) erfolgen.

Es fehlt an gesetzlichen Regelungen, durch die **Anerkennungsverfahren vereinfacht und beschleunigt** werden können. Die Bundesregierung sollte z. B. gesetzlich festlegen, dass Unterlagen auch auf Englisch eingereicht werden können. Das spart Zeit und Kosten, weil auf die Übersetzung verzichtet werden kann. Auch sollte die Beratung von Zuwanderungsinteressierten zur beruflichen Anerkennung aus Mitteln des Bundes verstetigt werden.



Gerade in der Zuwanderung von jungen Menschen liegen für Deutschland viele Chancen. Die **Einreisemöglichkeiten für junge Talente** sollten nicht durch Altersgrenzen wie bei der Ausbildungsplatzsuche oder andere starre Vorgaben verhindert werden.

Im Einzelnen

Die Referentenentwürfe enthalten viele materielle Rechtsänderungen, die zusätzliche Zuwanderungsmöglichkeiten schaffen oder bestehende Regelungen erweitern. Diese Erleichterungen, wie die Reduzierung der Gehaltsschwellen bei der Blauen Karte EU, Vereinfachungen bei der Migration in Studium und Ausbildung sowie die Aufhebung von Zweckwechselverbote zwischen Aufhalten zu Bildungs- und Erwerbszwecken, sind richtige Schritte. Im Folgenden fokussieren wir uns auf die Punkte, die noch weiterentwickelt werden sollten:

Digitalisierung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren bisher unzureichend

Erwerbsmigration steht und fällt mit einer funktionierenden Migrationsverwaltung. Diese ist aktuell nicht gegeben und gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Monatelange Wartezeiten, unbeantwortete Anfragen, „morgendliches in der Schlange stehen“ und unsichere Aufenthaltsperspektiven durch provisorisch ausgestellte Fiktionsbescheinigungen sind die Realität, wie sie ausländische Arbeitskräfte und ihre Arbeitgeber jeden Tag erleben. Unternehmen berichten auch, dass sich die Lage in den letzten Jahren weiter verschlechtert hat. Die lediglich marginalen Verbesserungen zur Straffung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren, die die Referentenentwürfe vorsehen, sind nicht ausreichend. Für eine spürbare Verbesserung bedarf es weiterer gesetzlicher und untergesetzlicher Maßnahmen sowie einer besseren personellen und technischen Ausstattung aller am Verfahren beteiligten Behörden.

Der vorgesehene Wegfall von einigen Zustimmungserfordernissen durch die Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie kleine Änderungen bei den Schweigefristen sind sinnvoll, schaffen aber keine große Entlastungswirkung. Der geplante Wegfall der Prüfung der Beschäftigungsbedingungen durch die BA für Personen mit inländischem Berufsabschluss dürfte kaum zu einer spürbaren Entlastung beitragen, zumal diese Prüfung erst mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz neu eingeführt wurde. Durch die zu Recht angestrebte Steigerung der Zuwanderungszahlen und damit auch zu bearbeitenden Anträge kommt weiterer Mehraufwand auf ohnehin schon vielfach überlastete Behörden zu. Es braucht dringend weiterreichende Verbesserungen:

- Um die Situation in den Visastellen strukturell und nachhaltig zu verbessern, muss die Bundesregierung den „Aktionsplan Visabeschleunigung“ des Auswärtigen Amts umsetzen. Insbesondere die Zentralisierung der Visabearbeitung im Bereich der Erwerbsmigration durch das Amt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) kann die Visabearbeitung beschleunigen und qualitativ verbessern. Die im Aktionsplan vorgesehenen rechtlichen Anpassungen sollten, wenn möglich, in die Referentenentwürfe integriert, zumindest jedoch parallel vorangetrieben werden.
- Die Weiterentwicklung und Ertüchtigung des Ausländerzentralregisters (AZR) als digitale Datenbank für den Austausch zwischen Behörden ist notwendig. Die AZR-Nummer sollte zudem als einheitliche, behördenübergreifende Identifikationsnummer gesetzlich festgelegt werden. Im Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters wurde in der letzten Legislaturperiode die Speicherung der Vorabzustimmung der BA im AZR eingeführt. Die verpflichtende Speicherung muss auf alle für das Einreiseverfahren notwendigen Dokumente ausgeweitet werden. Nur bei der Speicherung von allen relevanten Dokumenten



und Nachweisen wird der aufwändige, langwierige und verlustanfällige postalische Versand zwischen Behörden, Arbeitgeber und Arbeitskraft beendet.

- Der Bund sollte ein kompatibles IT-System für die Ausländerbehörden (ABH) bereitstellen, mit dem die ABH intern arbeiten können und Schnittstellen zum AZR ohne Abbrüche möglich sind. Bisher nutzen die Bundesländer unterschiedliche Systeme, die nicht auf das AZR abgestimmt sind. Das führt zu ineffizienten Prozessen sowie Fehlern und Verzögerungen in der Datenweitergabe. Bisher nutzen auch nur ca. die Hälfte der Ausländerbehörden die digitale Schnittstelle beim Bundesverwaltungsamt. Hier bedarf zumindest einer gesetzlichen Verpflichtung zur Nutzung der digitalen Schnittstelle, um den zusätzlichen Aufwand durch verschiedene Übermittlungswege bei den anderen Behörden zu reduzieren.
- Bei einem Arbeitsplatzwechsel von Inhaberinnen und Inhabern der Blauen Karte in § 18g Abs. 4 AufenthG-E soll zukünftig die Ausländerbehörde nur noch informiert werden und muss nicht mehr zustimmen. Diese Regelung sollte auf alle Aufenthaltstitel für Personen mit Hochschulabschluss übertragen werden. So können die Ausländerbehörden strukturell entlastet und unnötige Verzögerungen für den Eintritt bei einem neuen Arbeitgeber durch fehlende Terminkapazitäten in den Ausländerbehörden vermieden werden.
- Das beschleunigte Fachkräfteverfahren (§ 81a AufenthG) bedarf strukturellen Verbesserungen. Das Bundesinnenministerium (BMI) sollte hier die Möglichkeit nutzen, per Verordnung konkrete Verfahrensvorgaben zu machen. Zudem braucht das Verfahren mehr Verbindlichkeit. Bislang haben Arbeitgeber keine Möglichkeit dagegen vorzugehen, wenn die gesetzlichen Verfahrensvorgaben nicht eingehalten werden oder das Verfahren durch die Ausländerbehörden verschleppt wird. Die Nutzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens sollte auf weitere Aufenthaltstitel wie z. B. den internationalen Personalaustausch (§ 10 BeschV) sowie auf Entsendungsfälle generell erweitert werden.
- Die Bundesregierung muss rechtlich verbindlich regeln, dass Unterlagen in englischer Sprache im Antragsverfahren akzeptiert werden müssen. So können teure und langwierige Übersetzungen vermieden und die Prozesse beschleunigt werden.
- Die neue Ansprechstelle (§ 75 Nr. 1 AufenthG-E) wird dann ein Erfolg, wenn sie eine richtige Beschwerdestelle für Arbeitgeber und Fachkräfte ist. Sie muss bei Problemen unterstützen und die im Verfahren zuständige Stelle verwaltungsintern kontaktieren bzw. zur Problemlösung beitragen können. Eine Ansprechstelle mit der im Referentenentwurf angelegten Ausgestaltung, die nur Probleme sammelt und evaluiert, ist zu wenig. Für Arbeitgeber und ausländische Arbeitskräfte gibt es sonst wenig Anreiz, sich bei Problemen an die Ansprechstelle zu wenden. Das ist nur sichergestellt, wenn die Stelle bei dem konkreten Problem verwaltungsintern eingreifen und unterstützen kann.
- Die Ausländerbehörden sind in der Umsetzung der Fachkräfteeinwanderung gefordert wie selten zuvor. Um die Rekrutierung und Entwicklung von Beschäftigten aktiv zu stärken, können und sollten die Behörden jetzt handeln und sich als attraktive Arbeitgeber positionieren. Dazu gehört auch ein neues Mindset als Grundlage für eine echte Willkommenskultur.

Erfolgsmodell „Westbalkanregelung“ im § 26 Abs. 2 BeschV-E um zusätzliche Staaten erweitern

Deutschland braucht auch mehr Zuwanderung in Beschäftigung auch unterhalb des Fachkräfteniveaus. Über die sog. Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) sind sowohl dringend benötigte Fach- als auch Arbeitskräfte nach Deutschland gekommen. Die Regelung war deswegen vergleichsweise erfolgreich, weil auf komplexe Prüfungen und die formale Anerkennung ausländischer Abschlüsse verzichtet und stattdessen eine Vorrangprüfung und eine Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen geprüft wurde. Die Westbalkanregelung ist für viele Branchen unverzichtbar geworden. Die Evaluation des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) hat bestätigt, dass der Bedarf für die Regelung vorhanden ist und alle Beteiligten von der Regelung profitieren.



Die vorgesehene Erweiterung des Kontingents der sog. Westbalkanregelung ist daher richtig, reicht aber nicht aus. Eine Ausweitung der Regelung auf weitere Staaten wird in der Gesetzesbegründung angekündigt, sollte jedoch nicht auf die lange Bank geschoben, sondern tatsächlich „zeitnah“, d. h. möglichst noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren angestrebt werden. Möglich wäre z. B. eine Ausweitung auf Staaten, in denen Deutschland bereits mit „Zentren für Migration und Entwicklung“ aktiv ist. Eine Verknüpfung mit noch abzuschließenden Migrationsabkommen, wie es in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, kann durchaus sinnvoll sein, würde jedoch in der Konsequenz bedeuten, dass eine Erweiterung der Länderliste erst in einigen Jahren zu erwarten wäre. Wichtig bleibt, die Kapazitäten der Auslandsvertretungen an die Bedarfe anzupassen, damit die Anträge schneller gestellt und bearbeitet werden können. Die Terminvergabe per Losverfahren muss beendet werden, damit zumindest eine gewisse Form der Planungssicherheit für Zuwandernde und Arbeitgeber möglich ist.

Anforderungen bei Beschäftigung mit berufspraktischer Erfahrung im § 6 BeschV-E sind noch zu hoch

Die Möglichkeit der Zuwanderung für Personen mit Berufserfahrung im nicht-reglementierten Bereich (§ 19c Abs. 1 AufenthG i.V.m. § 6 BeschV-E) ist eine notwendige und sinnvolle Erweiterung der Zuwanderungsmöglichkeiten. Dort, wo eine formale Anerkennung schon jetzt nicht erforderlich ist (z. B. bei der sog. Westbalkanregelung, Zuwanderern aus der EU oder Personen, die zum Familiennachzug nach Deutschland kommen) sind keine negativen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration erkennbar. Mit der Voraussetzung der im Herkunftsland staatlich anerkannten, mindestens zweijährigen Berufsqualifikation grenzt die Bundesregierung den Anwendungsbereich allerdings wieder ein. Eine flexiblere Handhabung ist aus Sicht der Unternehmen wichtig, damit z. B. nicht Fachkräfte mit etwas kürzerer Ausbildung oder aufgrund von einer fehlenden staatlichen Anerkennung der Fach- oder Hochschule ausgeschlossen werden, obwohl sie die nachgefragte Berufserfahrung mitbringen. Auf das Kriterium „staatlich anerkannt“ sollte verzichtet werden. Arbeitgeber können im Regelfall durch stellenbezogene Bewerbungsverfahren gut einschätzen, ob die Fachkraft für die Tätigkeit fachlich geeignet ist. Es steht jeder Fachkraft auch weiterhin die Möglichkeit offen den Weg eines formalen Anerkennungsverfahrens zu gehen, wenn sie es möchte.

Das in der Regelung vorgesehene Mindestgehalt ist mit 45 % der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung relativ hoch und sollte, wenn der Gesetzgeber nicht komplett auf ein Mindestgehalt verzichten will, zumindest abgesenkt werden. Mehr als 75% der in Deutschland beschäftigten Fachkräfte erreichen in den ersten 12 Monaten einer Beschäftigung die aktuell geltende Mindestgehaltsschwelle nicht¹. Die Gehaltsgrenzen sind eher für das Tätigkeitsniveau von Spezialist/-innen und Expert/-innen angemessen, nicht jedoch für Personen auf Fachkräfteniveau. Arbeitgeber müssen bei der Gehaltshöhe von ausländischen Arbeitskräften auch immer berücksichtigen, dass es dem betrieblichen Gehaltsgefüge entspricht und keine Ungerechtigkeiten zwischen den Beschäftigten entstehen. Besser als ein Mindestgehalt wäre deshalb eine alleinige Prüfung der vergleichbaren Beschäftigungsbedingungen durch die BA.

¹ siehe Sonderauswertung der BA-Beschäftigungsstatistik, Vergleich der Bruttomonatsentgelte von sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten



Faktischer Tarifvorbehalt in §§ 6 und 15d BeschV-E sachfremd und nicht erforderlich

Die Verknüpfung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte mit der Tarifbindung des Arbeitgebers in §§ 6 Abs. 1 und § 15d BeschV-E stellt einen Eingriff in die in Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz (GG) normierte Koalitionsfreiheit dar. Es wird faktisch ein Tarifvorbehalt normiert. Die Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wird sachfremd genutzt, um Unternehmen in die Tarifbindung zu drängen. Zumindest muss die Unterschreitung der Mindestgehaltsgrenze in § 6 BeschV-E durch den Arbeitgeber möglich sein, soweit er durch arbeitsvertragliche Inbezugnahme eines entsprechenden Tarifvertrages das tarifliche Entgelt zahlt. Ein angemessener Schutzmechanismus besteht bereits durch die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die BA, die nicht schlechter sein dürfen als bei Personen, die im Inland vergleichbar beschäftigt sind. Die Prüfung umfasst auch die Höhe des Arbeitsentgeltes.

Die betreffende Regelung klammert zudem den Fall aus, dass auch ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von sich aus nach einem passenden Arbeitgeber suchen. Sie stehen vor der Herausforderung ein tarifgebundenes Unternehmen zu finden. Es ist fraglich, inwieweit der Umstand der Tarifbindung im Ausland bekannt ist bzw. inwieweit Personen im Ausland in Erfahrung bringen können, ob ein Unternehmen tarifgebunden ist. Die Verknüpfung von Tarifbindung mit der Einwanderung von Arbeitskräften ist vor allem eine neue Beschäftigungshürde.

Bei kurzzeitig kontingentierter Beschäftigung in § 15d BeschV-E Aufenthaltsdauer verlängern

Die zeitlich befristete, kontingentierte Beschäftigung ohne qualifikationsabhängige Beschränkung (§ 15d BeschV-E) sollte deutlich stärker auf die Bedürfnisse von Beschäftigten und Arbeitgebern ausgerichtet werden. Grundsätzlich kann die vorgesehene Regelung für Arbeitgeber die Möglichkeit bieten, durch eine kurzfristige Beschäftigung auf saisonale Bedarfe reagieren zu können. Viele Unternehmen haben auch bei Helfertätigkeiten einen Bedarf für längerfristige Beschäftigungen.

Die Gültigkeit von insgesamt nur sechs Monaten führt jedoch zu einem organisatorischen und logistischen Aufwand, der die Regelung für Arbeitgeber und auch für potenzielle Zuwandernde nur begrenzt attraktiv macht. Viele Aufträge oder Projekte haben eine längere Laufzeit als sechs Monate. In der Praxis würde das dazu führen, dass Arbeitskräfte nach Einarbeitung und Anlernphase wieder ausreisen müssen. Insbesondere in den Fällen, wenn sich an die Einreise noch ein inländisches Genehmigungsverfahren anschließt (z. B. eine Zuverlässigkeitsüberprüfung im Luftverkehr) und die Einarbeitung erst im Anschluss erfolgen kann, reicht die Zeitspanne von lediglich sechs Monaten nicht aus. Mit Blick auf den angespannten Wohnungsmarkt dürfte die Anmietung von Wohnraum für einen befristeten Zeitraum nicht nur eine große Herausforderung, wenn nicht gar unmöglich sein.

Die kurzzeitig kontingentierte Beschäftigung bietet den Menschen, die zu uns kommen, keine Perspektive und Integrationschance in Deutschland und widerspricht dem gemeinsamen Ansinnen nach bedarfsgerechter und gezielter Einwanderung in Beschäftigung. Die Regelung sollte deshalb zumindest um die Option eines längeren Aufenthalts ergänzt und der Wechsel in andere Aufenthaltstitel unter Berücksichtigung der bisherigen Beschäftigung ermöglicht werden.

Die Wirkung der Regelung wird auch wesentlich davon abhängen, wie die BA die Kontingente und den geforderten Bedarf festlegt. Hier sei auf die Probleme verwiesen, die es in der Vergangenheit bereits mit der Definition von Engpassberufen gab, wie sie vor dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz durch die Positivliste der BA nach § 6 Absatz 2 Nr. 2 BeschV



a. F. für Drittstaatsangehörige mit ausländischer beruflicher Qualifikation galt. Die alte Engpassanalyse der BA basierte z. B. auch immer auf den gemeldeten Arbeitsstellen. Das dieser Wert nicht immer den tatsächlichen Bedarf darstellt, wurde bei Erzieherinnen und Erziehern deutlich. Sie waren nicht auf der Liste zu finden, obwohl der Bedarf offenkundig war.

Zeitarbeit als Chance für die Erwerbsmigration nutzen

Das Festhalten am Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) ist nicht mehr zeitgemäß gemessen an dem Arbeits- und Fachkräftebedarf, den wir in Deutschland erleben. Zeitarbeits- und Personaldienstleistungsunternehmen sind ein Integrationsmotor für den Arbeitsmarkt². Sie haben langjährige Erfahrung bei der Auswahl, Betreuung und Weiterbildung ihrer Beschäftigten und haben daher auch einen großen Anreiz, Beschäftigte langfristig zu halten oder zu vermitteln. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) können die Expertise der Zeitarbeits- und Personaldienstleistungsbranche für sich nutzbar machen. Denn für KMU ist die Anwerbung, ggf. Nachqualifizierung und Integration ausländischer Beschäftigter in der Regel „unbekanntes Terrain“. Zeitarbeitsunternehmen können verschiedene Bedarfe bündeln und dann einzelne Arbeitskräfte an KMU überlassen. Um die Qualität in der internationalen Mobilität sicherzustellen, haben sich z. B. die Mitgliedsunternehmen des Branchenverbands Bundesarbeitgeberverband der Personaldienstleister (BAP) zu einer Reihe von Qualitätsstandards verpflichtet³. Diese umfassen die Anwerbung, Mobilität, Betreuung, Unterkünfte und den Umgang mit Vertragspartnern.

Immer weiter zunehmende Anforderungen an Arbeitgeber begrenzen und Klarheit bei den Versagensgründen in § 36 BeschV-E schaffen

Der rechtsmissbräuchlichen Verwendung der Zuwanderungsmöglichkeiten, Ausnutzung oder sogar Ausbeutung von Menschen, die aus dem Ausland nach Deutschland kommen, müssen wirksame Riegel vorgeschoben werden. Dies ist notwendig, zum Schutz der Menschen, der Unternehmen und auch für die Akzeptanz von Erwerbsmigration. Es ist deshalb auch richtig, dass es ab 1. Januar 2026 eine dauerhafte Förderung der Beratungsangebote zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen in Trägervielfalt geben soll. Wichtig ist bei der Umsetzung die Zusammenarbeit mit den bestehenden Migrationsberatungsstellen und Jugendmigrationsdiensten, damit Doppelstrukturen vermieden werden.

Ob der angestrebte Schutz und damit die Sicherstellung fairer Migration jedoch über immer weitergehende gesetzliche Erweiterungen bei Informations- und Auskunftspflichten erreicht werden kann, ist mehr als fraglich. Praktikerinnen und Praktiker aus den Unternehmen machen mehr und mehr die Erfahrung, dass die Bewältigung der Vorschriften immer zeitintensiver wird. Informations- und Auskunftspflichten müssen für Arbeitgeber erfüllbar sein und so umgesetzt werden, dass der zusätzliche Aufwand für Arbeitgeber möglichst gering ist. Für nachfolgende Regelungen ist dies nicht der Fall. Sie sollten nachgebessert werden:

- Die Informationspflicht in § 45c AufenthG-E ist unverhältnismäßig und kostet die Unternehmen laut Referentenentwurf insgesamt 144.000 € an Erfüllungsaufwand. Zumal es eine einfache Alternative gibt, da die Information über bestehende Beratungsmöglichkeiten im Rahmen des regulären Visumsverfahrens mitgeteilt werden können. Zumindest sollte ein genereller, nicht ortsgebundener Hinweis auf die Beratungsstellen ausreichen und nicht zusätzlich abhängig vom konkreten Arbeits- bzw. Einsatzort sein. Bei Konzernen mit mehreren Standorten würde z. B. die geplante Informationspflicht zu deutlichem

² Siehe für mehr Informationen die [BDA-Kurzposition zur Abschaffung des Zeitarbeitsverbots](#)

³ Siehe: [BAP-Qualitätsstandards für gute internationale Mobilität in der Zeitarbeit](#)



Mehraufwand führen, da die Organisation der Einreise durch zentrale Einheiten organisiert wird.

- Die Versagensgründe des § 40 Abs. 3 Nr. 1 und 6 AufenthG und § 36 Abs. 4 Nr. 2 und 4 BeschV-E müssen so überarbeitet werden, dass eine rechtssichere Handhabung möglich ist. Für Arbeitgeber, aber auch für die Verwaltung muss Klarheit bestehen, wann ein Arbeitgeber in schwerwiegender Weise gegen die Tatbestände verstößt. Zum Ausgleich dieser sehr weit gefassten Anlassverstöße müsste die Verordnungsermächtigung und damit auch § 36 Abs. 4 BeschV-E auf vorsätzliche Verstöße beschränkt sein. Gerade die Regelungen in den Nr. 2 und 4 scheinen fast uferlos. Hier sollten die Tatbestände ähnlich konkret und abschließend wie in § 36 Abs. 4 Nr. 3 BeschV-E geregelt werden.
- Die bußgeldbewehrte Verpflichtung für Arbeitgeber, innerhalb von vier Wochen gegenüber der Ausländerbehörde eine vorzeitige Beendigung der Beschäftigung anzuzeigen (§ 4a Abs. 5 S. 3 Nr. 3 AufenthG), sollte abgeschafft werden. Die Regelung ist in der Praxis aufwändig in der Administration. Es ist z. B. auch weiter unklar, ob sie nach dem weiten Wortlaut auf sämtliche Aufenthaltstitel, also auch eine Niederlassungserlaubnis, anwendbar ist. Da jede Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses an die Sozialversicherung gemeldet wird, ist eine behördeninterne Weiterleitung der Meldung alternativ möglich.

Chancenkarte § 20a AufenthG-E zentral umsetzen

Die Chancenkarte im § 20a AufenthG-E wird in der derzeit vorgesehenen Form voraussichtlich keine große Wirkung erzielen können. Das liegt daran, dass keine zusätzliche Personengruppen durch die Regelung angesprochen werden, die nicht bereits auf einem anderen Wege einreisen können. Nur durch die Einbindung von neuen, zusätzlich Zielgruppen bringt die Chancenkarte einen wirklichen Mehrwert. Dies könnten z. B. Personen sein, die die starren Qualifikationsanforderungen nicht erfüllen (wenn sie in ihrem Heimatland keine zweijährige Ausbildung absolviert haben, sondern nur 1,5 Jahre) oder auch Personen in Helfertätigkeiten mit guten Sprachkenntnissen oder besonders gefragten Fähigkeiten. Sie fallen bisher durch das Raster. Durch das Punktesystems wäre es möglich, dass sie bei zusätzlichem Erfüllen anderer Kriterien eine Chance in Deutschland erhalten. Eine Erweiterung der Kriterien um z. B. ein bereits bestehendes Arbeitsplatzangebot würde die Möglichkeit schaffen, die Chancenkarte, um arbeitsplatzbezogene Kriterien zu ergänzen und die Arbeitsmarktnähe des Personenkreises zu gewährleisten.

Richtig ist, dass für die Erteilung der Chancenkarte neben den hinreichend deutschen Sprachkenntnissen alternativ auch englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1 anerkannt werden sollen. Dies sollte auch bei anderen Aufenthaltstiteln möglich sein, die deutsche Sprachkenntnisse explizit vorsehen.

Durch die Einführung der Chancenkarte wird die Komplexität des Zuwanderungsrechts weiter erhöht. Es bedarf deshalb einer einfachen und zentralen Umsetzung bei z. B. dem Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten (BfAA) oder dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), da eine dezentrale Lösung einen hohen Umsetzungs- und Schulungsaufwand in den bereits überlasteten Behörden verursachen würde. Es ist nicht sinnvoll, dass jede Visastelle oder Ausländerbehörde die genaue Ausgestaltung und Bepunktung kennen muss bzw. verwaltungstechnisch ausführen kann. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass das BMI entsprechend dem zusätzlich zum Referentenentwurf mitgeschickten Umsetzungsvorschlag der Chancenkarte die zu vergebenden Punkte sowie die Mindestpunkte regelmäßig per Verordnung anpassen kann. Grundsätzlich ist es aber sinnvoll, dass die Bundesregierung per Regierungsverordnung die Möglichkeit bekommt, die Anforderungen durch ein abgestimmtes und transparentes Verfahren flexibel anzupassen.



Anerkennungsverfahren verbessern

Die aufwändigen Anerkennungsverfahren stellen eine große Hürde für die Erwerbsmigration dar. Zwar werden durch die geplante Anpassung des Aufenthaltsgesetzes und der Beschäftigungsverordnung neue Aufenthaltstitel und damit verbundene neue Wege für die Einreise bzw. Beschäftigung ohne Anerkennung von Berufsqualifikationen im nicht reglementierten Bereich eröffnet, jedoch werden die Verfahren selbst dabei nicht adressiert. Neben der Schaffung eines aus dem Ausland gut zugänglichen und übersichtlichen Beratungsangebots sollten die Anerkennungsverfahren durch Bund und Länder planungssicherer für ausländische Fachkräfte ausgestaltet werden. Dabei geht es nicht um eine Reduzierung der Qualität, sondern um vereinfachte und beschleunigte Verfahren. Die hierfür dringend notwendige Digitalisierung der Anerkennungsverfahren, welche in den Eckpunkten angekündigt wurde, wird im Referentenentwurf nicht umgesetzt. Darüber hinaus braucht es neue Regelungen im Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG), die mehr Flexibilität in Bezug auf die einzureichenden Unterlagen bieten. Es sollte z. B. gesetzlich die Möglichkeit eingeführt werden, dass erforderliche Unterlagen auch in englischer Sprache eingereicht werden können. In vielen Staaten werden Qualifikationsnachweise im Original auf Englisch ausgestellt und auch beeidigte Übersetzungen ins Englische sind in vielen Regionen leichter zugänglich. So könnten die Hürden für Antragstellende gesenkt und ein größerer Personenkreis erreicht werden.

Die Erfahrungen mit der „Zentralen Servicestelle Berufliche Anerkennung (ZSBA)“ der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA haben deutlich gemacht, dass die Verfahren ohne Unterstützung für die Zuwanderungsinteressierten nur schwer zu organisieren sind. Auf der Grundlage der derzeit laufenden Evaluierung sollte daher rechtzeitig entschieden werden, in welcher Form und mit welchem Auftrag die ZSBA über 2023 hinaus weiterhin mit Mitteln des Bundes finanziert und verstetigt werden soll. Eine Finanzierung durch den Bund ist zwingend notwendig, da die Zuwanderungsinteressierten bisher keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung gezahlt haben

Das Konzept der geplanten Anerkennungspartnerschaften nach § 16d Abs. 3a AufenthG-E ist mit seinen starren Vorgaben sowohl für Arbeitgeber als auch für Beschäftigte sehr kompliziert in der Umsetzung. Auch wirkt das Konzept nicht ausreichend abgestimmt mit den anderen Aufenthaltstiteln (z. B. § 6 BeschV-E) oder den Anforderungen von reglementierten Berufen, um einen wirklichen Mehrwert zu schaffen. Für reglementierte Berufe wäre es z. B. nicht möglich, die Personen bereits vor Erteilung der Berufsausübungserlaubnis als Fachkraft einzusetzen und dementsprechend auch so zu bezahlen. Hier bedarf es Anpassungen. Zudem muss für den Bereich Pflege klargestellt werden, dass alle Pflegeeinrichtungen, die sich an das System der §§ 72, 82c SGB XI halten, auch die Vorgaben der Anerkennungspartnerschaft erfüllen.

Mehr Flexibilität für junge Talente

Einzelne Einreise- oder Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Talente, wie für Studierende, Schülerinnen und Schüler sowie Ausbildungsplatz- und Studienplatzsuchende sind in Teilen noch zu restriktiv und sollten flexibilisiert werden. Gerade in der Zuwanderung von jungen Menschen liegen für Deutschland viele Chancen.

- Die besseren Möglichkeiten für eine Nebenbeschäftigung bei Studienaufenthalten (§ 16b AufenthG-E) sind ein kleiner Baustein gegen den Fach- und Arbeitskräftemangel. Die Regelungen sind jedoch sehr kompliziert ausgestaltet und für ausländische Studierende schwer zu verstehen. Sie sollten auf 150 bis 160 h erweitert und vereinfacht werden.



- Ausbildungsplatz- und Studienplatzsuche eröffnen nach § 17 AufenthG-E die Möglichkeit, eine größere Anzahl von potenziellen zukünftigen Fachkräften schon frühzeitig zu gewinnen. Die Hochschulzugangsberechtigung ist für die Aufnahme einer betrieblichen Aus- oder Weiterbildung nicht zwingend erforderlich und reduziert die Zahl der potenziellen Fachkräfte.
- Gesetzliche, starre Altersgrenzen schränken die Zuwanderungsmöglichkeiten unnötigerweise ein. Die Altersgrenzen sollten deshalb bei der Ausbildungs- und Studienplatzsuche (§ 17 AufenthG) und der Ferienbeschäftigung ausländischer Studierender (§ 14 Abs. 2 BeschV-E) wegfallen.
- Die in § 15 Nr. 8 BeschV-E geregelte Voraussetzung der deutschen Sprachkenntnisse ist nicht erforderlich und sollte gestrichen werden. Ein Unternehmen wird eine Praktikantin oder einen Praktikanten nur einstellen, wenn die Verständigung im Unternehmen gewährleistet ist.
- Bei der Ferienbeschäftigung von ausländischen Studierenden (§ 14 Abs. 2 BeschV-E) sollten ausländischen Fachschulen nicht flächendeckend ausgeschlossen werden. Gerade im Hotel- und Gaststättengewerbe gibt es viele etablierte Kooperationen mit Hotelfachschulen. Die Beschäftigung während der Semesterferien kann der Einstieg in eine spätere Ausbildung sein.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.

Empfehlungen zum Referentenentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung durch die Migrationsexpert:innen der Bertelsmann Stiftung

Gütersloh, den 08.03.2023

Das Ziel der Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes unterstützen wir, denn faktisch verharret die Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten auf bisher eher niedrigem Niveau (vgl. Schultz, 2022), wozu sicher auch die Corona-Pandemie beigetragen hat. Die angedachten Lösungen (vgl. B, S.2ff.) gehen in die richtige Richtung, aber unserer Einschätzung nach nicht weit genug.

Da das Erreichen der ambitionierten Ziele im Bereich der Fachkräfteeinwanderung aber nicht nur von der Rechtslage, sondern auch von der Effizienz und Effektivität der Migrationsverwaltung abhängt, bedarf es nicht nur einer Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern vor allem einer besseren Umsetzung derselben. Wir begrüßen die angekündigten flankierenden Änderungen im Entwurf einer Verordnung zur Erleichterung und Steigerung der Erwerbsmigration, die unter anderem auf die Beschleunigung von Visaverfahren abzielen (vgl. B, S.4). Neben der Notwendigkeit der Digitalisierung der Visa- und Verwaltungsverfahren möchten wir an dieser Stelle auf die Relevanz der Verschlinkung und Vereinheitlichung derselben sowie der konsequenten Anpassung personaler und finanzieller Ressourcen in den Vollzugsbehörden an den Bedarfen, welche die Verbesserungsoptionen im materiellen Zuwanderungsrecht nach sich ziehen, hervorheben.

Den folgenden Vorschlägen sei die normative Erwartung vorangestellt, dass trotz des großen Handlungsdrucks der Bundesregierung die Anwerbung von (potenziellen) Fachkräften aus dem Ausland im Sinne einer Triple-Win-Perspektive in jedem Fall fair und nachhaltig gestaltet wird, indem sie gewinnbringend für alle Beteiligten ist.

Attraktivität Deutschlands steigern

Das materielle Recht in den Bereichen Aufenthalt und Beschäftigung ist nur ein Aspekt; für interessierte Fachkräfte aus Drittstaaten gehören auch andere Aspekte zur Attraktivität eines Ziellandes, insbesondere Zukunftsperspektiven und Umgang mit Diversität. Laut Ergebnissen der im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführten Studie „OECD Indicators of Talent Attractiveness“ (2023) fällt Deutschland im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland im Vergleich zu 2019 zurück (vgl. Liebig & Ewald, 2023). Mit Blick auf eine mögliche Einbürgerung sind andere Länder im OECD-Raum deutlich besser aufgestellt, weil sie schneller einbürgern und doppelte Staatsbürgerschaft nicht nur als Ausnahme akzeptieren. Zudem finden Unternehmer:innen und Gründer:innen aus dem Ausland (§21 AufenthG) in Deutschland höhere Hürden, ein Unternehmen oder Start-up zu gründen. Zwar wurde ein quantifiziertes Investitionsvolumen für Unternehmer:innen im Aufenthaltsgesetz bereits 2012 gestrichen, aber in der Praxis scheinen sich die mit der Zulassung beauftragten Behörden immer noch daran zu orientieren und eine bundesweit einheitliche und verbindliche Regelung zur Nachweiserbringung zu fehlen. Hier sollten einfache und transparente Regelungen erlassen werden, um die Ermessensspielräume der Behörden zu spezifizieren (vgl. Tollenaere & Çelik, 2023).

Nicht zuletzt ist im internationalen Vergleich die bereits angesprochene Visumpolitik in Deutschland optimierbar. Das Schaffen eines Datenpools, der zu Beginn des Verfahrens geschaffen wird, der von Antragssteller:innen und Arbeitgeber nur einmal bedient werden muss und auf den dann weitere Behörden zugreifen können sowie einheitlicher systemintegrierter Kommunikationskanäle, über die Nachrichten und Daten innerhalb und zwischen Behörden ausgetauscht werden können, würde die Qualität und Geschwindigkeit des behördlichen Ablaufs maßgeblich verbessern.

Berufserfahrung bei Chancenkarte stärker berücksichtigen

Das Konzept der Chancenkarte (§ 20a AufenthG) begrüßen wir; kritisieren aber, dass dem Potential der Berufserfahrung nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Im Referentenentwurf ist Berufserfahrung bisher an einen zweijährigen, im Herkunftsland staatlich anerkannten Abschluss gekoppelt. Hierdurch wird der Stellenwert der Berufserfahrung massiv eingeschränkt. Wir halten eine separate Bepunktung der Berufserfahrung für zwingend erforderlich, um die Zahl ausreisewilliger Bewerber:innen nicht künstlich einzugrenzen, weitere Potentiale in den Herkunftsländern zu erschließen und dem Begriff der Chancenkarte gerecht zu werden. Hier befürworten wir zum Nachweis von Berufserfahrung neben der Prüfung vorhandener Dokumente insbesondere den Einsatz von zertifizierten und validierten Kompetenzfeststellungsverfahren, deren Kompetenzmessung auf Basis des deutschen Berufsbildungssystems durchgeführt werden (vgl. Wittig & Neumann 2016; Herdin 2019).

Migration zur Ausbildungsplatzsuche erleichtern

Um die vergleichsweise hohen Bedarfe im Ausbildungsbereich zu bedienen und die Gefahr von Brain-Drain-Effekte in den Herkunftsländern zu verringern, unterstützen wir die geplanten Erleichterungen der Bildungsmigration zum Zwecke der Ausbildungssuche (§ 17 Abs. 1 AufenthG). Eine Erhöhung der Altersgrenze zur Ausbildungsplatzsuche erscheint uns jedoch als unzureichend; stattdessen sollte das erforderliche Deutschniveau auf B1 abgesenkt werden (kongruent zu § 16a AufenthG Aufenthaltserlaubnis Ausbildung) und die Voraussetzung einer Hochschulzugangsberechtigung abgeschafft werden. Zusätzlich sollte die mögliche Suchdauer auf bis zu neun Monate (entsprechend der Studienplatzsuche § 17 Abs. 2 AufenthG) ausgeweitet werden.

Westbalkanregelung auf andere Drittstaaten ausweiten

Die vergleichsweise bürokratiearme Maßnahme der Westbalkanregelung sowie ihre Entfristung und die Erhöhung des Kontingents (§ 26 Abs. 2 BeschV) sind zu begrüßen. Bei nicht-reglementierten Berufen erlaubt die Verordnung durch ihre Niederschwelligkeit einen flexiblen Einsatz von Arbeitskräften gemäß ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten, unabhängig von formalen Zertifikaten und auf Basis der bedarfsgerechten Stellenbesetzung in Verantwortung der Betriebe. Im Ergebnis arbeiten diese Beschäftigten auf einem vergleichsweise (mit anderen EU-Zuwanderern) hohen Tätigkeitsniveau, erzielen ein höheres Einkommen und sind seltener auf Transferleistungen angewiesen (vgl. Bither & Zierbart, 2018). Die positiven Effekte sprechen für eine Ausweitung der Regelung auf weitere Drittstaaten mit entsprechender Kontingentierung. Bei der Skalierung zu berücksichtigen ist der Schutz der Erwerbsmigrant:innen. Dies impliziert z.B. Recht auf Familiennachzug, Recht auf Arbeitsplatzwechsel, Einhaltung der Arbeitnehmer:innenrechte, Recht auf Arbeitgeber:innenwechsel und tarifliche Vergütung. Hierzu benötigt es auch wirksame Kontroll- und Beschwerdemechanismen.

Innovative transnationale Skills Partnerships stärken

Nur durch die Berücksichtigung der Perspektiven und Bedarfe von Ausbildungssystemen und Arbeitsmarkt im Herkunftsland sowie der Migrant:innen lässt sich eine nachhaltige, entwicklungspolitisch orientierte Fachkräfteentwicklung und -zuwanderung für alle Seiten sichern. Dort, wo Fachkräftegewinnung bereits bei der Qualifizierung und nicht erst bei der Abwerbung ansetzt, hat sie das Potenzial, die Fachkräftebasis global zu stärken, den notwendigen Interessensausgleich zwischen allen Parteien zu organisieren und schädliche Effekte der Arbeitsmigration wie etwa Braindrain zu reduzieren. Mit Hilfe von transnationalen Skills Partnerships und Ausbildungspartnerschaften gewinnen Herkunftsländer nicht mehr allein durch die Geldtransfers der Migrant:innen, sondern ihnen kommen überdies wichtige Impulse für ihre Ausbildungssysteme und Arbeitsmärkte zugute. Dabei profitiert Deutschland ebenfalls durch qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland und steuert die dringend benötigte

qualifizierte Zuwanderung in geordnete, reguläre und damit sichere Bahnen (vgl. Azahaf 2020). Wir fordern dazu auf, transnationale Kooperationen zur Fachkräfteentwicklung und -gewinnung, die gemeinsam mit Herkunftsstaaten entwickelt werden, zu stärken. Diese sollten vom Sonderbevollmächtigten für Migrationsabkommen vorangetrieben und die damit notwendige Koordinierung zwischen den Ressorts organisiert werden, was eine adäquate personale und finanzielle Aufstellung des zugehörigen Arbeitsstabs voraussetzt.

Literatur:

- Azahaf, N. (2020). *Wie transnationale Ausbildungspartnerschaften in Deutschland vorangebracht werden können*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Policy_Brief_2020_Transnationale_Partnerschaften.pdf
- Bither, J. & Ziebarth, A. (2018). *Legale Zugangswege schaffen, um irreguläre Migration zu verringern? Was wir von der Westbalkanregelung lernen können*. Migration Strategy Group. https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2019-01/Bither_Ziebarth%20Westbalkanregelung%20Okt%202018.pdf
- Herdin, G. (2019). *Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Integrationsausschusses am 13.3.2019. Anhörung „Integration in Arbeit – A01 – 13.03.2019, Landtag NRW*. Bertelsmann Stiftung. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-1235.pdf>
- Schultz, S. U. (2022). *Fachkräftemigrationsmonitor 2022. Fachkräfteengpässe von Unternehmen in Deutschland, Trends und Potenziale zum Zuzug ausländischer Fachkräfte*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Fachkraeftemigrationsmonitor_2022.pdf
- Liebig, T. (OECD), Ewald, H. (2022). *Deutschland im internationalen Wettbewerb um Talente: Eine durchwachsene Bilanz*. Bertelsmann Stiftung. Im Erscheinen
- Tollenaere, M. & Çelik, A. (Fragomen G. L.) (2023). *Von analog zu digital: Derzeitige Abläufe der Visaerteilung für Fachkräfte*. Migration Strategy Group. Im Erscheinen
- Wittig, W., & Neumann, F. (2016). *Können belegen können. Lernwege, Kompetenzen und Zertifikate aus Sicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/LL_Studie_Koennen_belegen_koennen_Langfassung_30.11.16.pdf

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur
Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

8. März 2023

Einleitung & Ausgangslage

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales haben am 17.02.2023 den Entwurf eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vorgelegt. Die Möglichkeit zur Stellungnahme nehmen wir gerne wahr. Ziel des Gesetzes ist es, die qualifizierte Zuwanderung von Fachkräften zu vereinfachen, um den Fach- und Arbeitskräftebedarf in Deutschland zu sichern.

Der Wirtschaftsstandort Deutschland steht einer Triple Transition gegenüber: **Digitalisierung, Nachhaltigkeit** und **Demografie**. Eine zunehmende Überalterung unserer Gesellschaft birgt die Herausforderung eines sich dramatisch zuspitzenden Fachkräftemangels, insbesondere in der IT- und Digitalisierungsbranche: 2022 bleiben insgesamt **137.000 IT-Stellen** in der deutschen Gesamtwirtschaft unbesetzt. Das sind 40.000 offene IT-Stellen mehr als noch vor einem Jahr.¹ Mit der Verabschiedung einer Fachkräftestrategie, der Vorstellung von Eckpunkten zur Novellierung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes und dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung sowie Einführung einer Bildungsteilzeit hat die Bundesregierung erste Maßnahmen vorgestellt, die sowohl die inländischen als auch die ausländischen Potenziale der Fachkräftegewinnung strategisch heben sollen.

Das nun geplante Gesetz sowie die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung knüpft an Maßnahmen an, die auf das Heben der ausländischen Potenziale gerichtet sind und auf eine erleichterte qualifizierte Zuwanderung nach Deutschland abzielen. Vor dem soeben beschriebenen Hintergrund des wachsenden Fachkräftebedarfs begrüßen wir die Initiative der zuständigen Ministerien, die **Zuwanderung für Fachkräfte und Spezialisten aus dem Ausland zu erleichtern, Hürden des Arbeitsmarkteintritts abzubauen** und **Deutschland als attraktives Einwanderungsland zu stärken**.

¹ Quelle: Bitkom Research | <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Deutschland-fehlen-137000-IT-Fachkraefte>

Lydia Erdmann
Legal Counsel &
Referentin Arbeitsrecht

T +49 30 27576-200
l.erdmann@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

137.000

IT-Stellen blieben in
Deutschlands Wirtschaft
2022 unbesetzt.

Das Gesetz sowie die Verordnung erkennen an, wie dringend hinsichtlich der Eintrittsvoraussetzungen nach Deutschland nachgesteuert werden muss: non-formale Qualifikationen werden für den Arbeitsmarktzutritt berücksichtigt, Gehaltsschwellen abgesenkt und die Rolle eines Nachweises von Deutschkenntnissen wird eingeschränkt. Zudem wird durch eine Erweiterung der Sonderregel für Spezialisten im IT- und Digitalisierungsbereich dem besonderen Bedarf Rechnung getragen.

Trotz der vermeintlichen Erleichterungen der Zugangsvoraussetzungen bleibt die Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie der -verordnung hinter unseren Erwartungen zurück. Eine Vielzahl der Regelungen erzeugt **zusätzlichen administrativen Aufwand** unter Einbeziehung verschiedenster Stakeholder. Sie führen ohne Personalaufstockung zwangsläufig zu einer Überlastung der zuständigen Stellen und einer Ausbremsung der Prozesse. Es werden zudem keine gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um die Nutzung digitaler Potenziale in der Umsetzung zu gewährleisten. Entlastungs- und Entschlackungsmöglichkeiten bleiben somit auf der Strecke.

Ziel aller Maßnahmen muss es sein, dem Fachkräfteengpass durch eine **transparente, unbürokratische** und **schnelle** qualifizierte Zuwanderung entgegenzutreten. Gesetz und Verordnung müssen die Weichen für die Nutzung effektiver Instrumente zur Attraktivitätssteigerung Deutschlands als Einwanderungsland, insbesondere für IT- und Digitalisierungsfachkräfte, stellen. Dies bedarf neben einer **zielgruppengerechten und strategischen Kommunikation** vor allem den **Auf- und Ausbau digitaler Infrastrukturen und Schnittstellen** zwischen den beteiligten Akteuren.

Die Stellungnahme bezieht sich gleichermaßen auf den Referentenentwurf zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, dem Referentenentwurf zur Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie zum zusätzlichen Vorschlag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für die Chancenkarte (Anlage 3). Im Interesse der Übersichtlichkeit orientiert sich die Stellungnahme an der Gliederung des Eckpunktepapiers der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten. Im Fokus stehen die dort definierten drei Säulen: Fachkräfte, Erfahrung und Potenzial.

Fachkräftesäule

Die von der Bundesregierung definierte Fachkräftesäule knüpft vorrangig an formale Qualifikationen an und begünstigt die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte.

Wir begrüßen daher, die Erleichterungen der Voraussetzungen für die **Blaue Karte EU**. Das Absenken der notwendigen Gehaltsschwellen ist ebenso positiv zu bewerten, wie die Erweiterung der Engpassberufe und des Kreises der berechtigten Personen, insbesondere im Hinblick auf Berufsanfänger. Zunächst niedrigschwelliger Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu schaffen, ist ein wichtiger Grundpfeiler der Fachkräftegewinnung.

Ein Schritt in die richtige Richtung ist die **Ausweitung der Blauen Karte EU** für Spezialisten mit ausgeprägten Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten im Bereich der **Informations- und Kommunikationstechnologie** ohne formale Qualifikation. Die Richtlinienumsetzung trägt dem besonderen Bedarf an Spezialisten im Digitalisierungsbereich Rechnung. Gerade im IT-Bereich spielen formale Qualifikationen gegenüber informellen Kompetenznachweisen eine untergeordnete Rolle. Die Blaue Karte EU erfordert jedoch weiterhin eine **Vielzahl formaler Prüfprozesse – auch für IT-Spezialisten**. Das Verwaltungsverfahren wird durch die Ausweitung und Anpassung nur vermeintlich entschlackt. In der weiteren Umsetzung muss sichergestellt werden, dass potenziellen ausländischen Fachkräften keine zusätzlichen Hürden in den Weg gelegt und Prozesse vereinfacht werden.

Demgegenüber positiv zu bewerten ist die **Ermöglichung des Quereinstiegs** für Fachkräfte mit Berufs- oder akademischer Ausbildung. Eine **Aufweichung des Zusammenhangs zwischen Qualifikation und Beschäftigung** ist längst überfällig. Gerade im IT- und Digitalisierungsbereich ist die Förderung von Quereinstieg ein wichtiges Instrument, um Fachkräftepotenziale realisieren zu können. Eine professionelle Weiterbildung muss für inländische und ausländische Fachkräfte gleichermaßen ermöglicht und als attraktive Arbeitsmarktoption von beratenden Stellen kommuniziert werden.

Erfahrungssäule

Die Erfahrungssäule soll Fachkräften die Möglichkeit bieten unter bestimmten Voraussetzungen, auch ohne formal anerkannte Qualifikationen nach Deutschland einzuwandern.

Im Rahmen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung begrüßen wir die dort geschaffene rechtliche Grundlage, **Anerkennungsverfahren** erst mit der Einreise nach Deutschland beginnen zu können. Die

Anerkennungspartnerschaft ermöglicht die Ausübung einer existenzsichernden Beschäftigung während der Durchführung von Prüfverfahren zur Qualifikationsanerkennung. Eine bundesweite Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren würde zudem zusätzliche Transparenz schaffen.

Grundsätzlich begrüßen wir außerdem die **Einbeziehung des Arbeitgebers** in den Anerkennungsprozess. Jedoch ist die Anerkennungspartnerschaft von so komplexen Regularien und zusätzliche Zustimmungs- und Prüffaktoren geprägt, dass erneut ein Risiko zur bürokratischen Verkomplizierung und Verlangsamung des Verfahrens geschaffen wird. Es werden zudem keine Maßnahmen für die Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens selbst definiert. Die **fehlende Nutzung digitaler Potenziale** hemmt den Bearbeitungsprozess immens und kann für Fachkräfte und Unternehmen zu Unsicherheiten führen.

Den entsprechenden Bedarf zu adressieren und echten Mehrwert zu schaffen, erfolgt durch die **Erleichterungen für IT-Spezialisten mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung** ohne formale Qualifikation im Rahmen der Verordnung. Die Absenkung der Berufserfahrung auf zwei Jahre sowie der Gehaltsgrenzen nähert sich der tatsächlichen Situation in der Branche an. Positiv zu bewerten ist zudem der **Verzicht auf einen Nachweis über Deutschkenntnisse**. Dies erleichtert insbesondere Startups, in denen Englisch in der Regel Unternehmenssprache ist, die Gewinnung von Fachkräften.²

Die Erleichterungen schaffen für eine Vielzahl einwanderungswilliger IT-Fachkräfte niedrigschwellige und attraktive Zugänge zum deutschen Arbeitsmarkt. Wünschenswert wäre in Zukunft eine Übertragung der **alleinigen Kompetenz zur Bescheinigung der vorhandenen Fähigkeiten** zur Ausübung des IT-Jobs auf den **Arbeitgeber**, sowie einen Entfall der behördlichen Prüfung von berufspraktischen Qualifikationen.

Ein wichtiger Grundpfeiler zur Gewinnung von ausländischen Fachkräften und Spezialisten ist zudem die **Entfristung der Westbalkanregelung** im Rahmen der vorliegenden Verordnung. Die Westbalkanregelung ist ein wichtiges Instrument, um ausländische Beschäftigte für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Die Entfristung und **Erhöhung der Zustimmungskontingente** ist damit ein Schritt in die richtige Richtung, um den Bedürfnissen der Unternehmen Rechnung zu tragen.

Zugleich ist es notwendig, die geschaffenen rechtlichen Grundlagen bedarfsgerecht umzusetzen. Dringend müssen daher die **materiellen Prozesse umfassend reformiert** werden. **Digitale Potenziale** müssen genutzt und voll ausgeschöpft werden, um die Verfahren nachhaltig zu beschleunigen und zu entschlacken – von der Antragsstellung bis hin zur vollständigen Bearbeitung.

Mithilfe **digitaler Anwendungen** können bereits vorhandene Prüfergebnisse von Unternehmen gespeichert, und so Prüfschritte bei erneuter Antragstellung desselben Unternehmens eingespart werden. Ebenso können Verfahren für Sammelanträge bei

² Quelle: Bitkom Research | [Startups: Jeder fünfte Mitarbeiter kommt aus dem Ausland](#) | [Presseinformation](#) | [Bitkom e.V.](#)

gleichgelagerten Fällen desselben Arbeitgebers geschaffen werden, um die Aufwände aller Beteiligten zu reduzieren und die Terminkoordination bei den Entscheidungsträgern zu vereinfachen. Zudem müssen die unterschiedlichen Akteure der Verfahren parallel beteiligt werden, um den Arbeitsmarkteintritt effizient und schnell herbeiführen zu können.

Potenzial-Säule

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales führen im Zuge des vorliegenden Gesetzes zur Umsetzung von Zielen aus dem Koalitionsvertrags eine **Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems** ein. Sie soll Arbeitskräften zur **Arbeitsplatzsuche** einen gesteuerten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Der Aufforderung zur Verbändeanhörung liegen zwei Varianten der Regelung der Chancenkarte bei, die sich zwar im Aufbau, aber wenig im Inhalt unterscheiden. Unabhängig der konkreten Ausgestaltung der Regelungen der Chancenkarte verfolgen beide Varianten das Ziel, schlanke, unbürokratische und praktische Prüfmerkmale für die Punktevergabe zu schaffen.

Zwar begrüßen wir den Grundgedanken der Einführung einer Chancenkarte, doch ist die konkrete Ausgestaltung des Punktesystems **kompliziert, wenig anwenderfreundlich** und enthält insbesondere für den **IT-Bereich keine Erleichterungen**. Zwingende Voraussetzung für die Erteilung einer Chancenkarte kann zwar sowohl der Nachweis von Deutsch- als auch Englischkenntnissen sein, jedoch übersteigt das geforderte Sprachniveau den wesentlichen Anforderungen in der Praxis.

Das Punktesystem selbst enthält größtenteils Regelungen, die eine aufwändige Prüfung zur Folge haben und zwangsläufig zu einer Überlastung der Verwaltung führen werden. Prüfschritte werden vorgelagert, die erst mit der konkreten Erwerbstätigkeit im deutschen Arbeitsmarkt relevant sind und Bedingungen geschaffen, die einen unüberschaubaren Prüfprozess auslösen.

Tatsächlichen Mehrwert würde das Punktesystem dann schaffen, wenn es mit der Einführung eines zentralen Registers über die im Ausland staatlich anerkannten Berufsausbildungen einhergeht. Damit würde Transparenz geschaffen und Prüfverfahren vereinfacht. Im Interesse der Existenzsicherung über die Chancenkarte zugewanderte Arbeitskräfte sollte die Teilzeitbeschäftigung auf 30 Stunden je Woche erhöht werden.

Weiterhin gilt jedoch: Statt der Umsetzung neuer Maßnahmen und der zusätzlichen Implementierung bürokratischer Hürden, sollte auf bestehende, funktionierende Instrumente aufgebaut werden. Eine bedarfsorientierte Anpassung des Visums zur

Arbeitsplatzsuche, die den IT-Bereich berücksichtigt, würde die qualifizierte Zuwanderung daher effektiver gestalten.

Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und effektives Standortmarketing

Zur nachhaltigen Gewinnung von Fachkräften und Spezialisten aus dem Ausland ist es notwendig, die **Visa- und Verwaltungsverfahren schnell, unbürokratisch und digital** auszugestalten. Die Potenziale der Digitalisierung müssen bereits bei dem Entwurf von Gesetzen und Verordnungen von Anfang an mitgedacht werden.

Sie werden jedoch weder beim Gesetz noch bei der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung umfassend berücksichtigt. Insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit von Auslandsvertretungen und den beteiligten Inlandsbehörden müssen **digitale Schnittstellen** ausgebaut werden. Eine digitale Kommunikation zwischen den eng zusammenarbeitenden Behörden sowie der Austausch von Daten sind längst überfällig und müssen dringend implementiert werden. So können Verfahren beschleunigt und Fehler vermieden werden.

Visaprozesse sowie Verwaltungsverfahren im Inland müssen ganzheitlich digital erfolgen – von der Antragstellung bis zur vollständigen Bearbeitung. Die bestehenden und neu geschaffenen Maßnahmen erfordern zudem eine **transparente Kommunikation** und eine **Vereinheitlichung der Prozesse**. Eine verstärkte Digitalisierung und die damit verbundene Vereinfachung kämen auch innovativen Startups zugute. Diese haben meist nicht die personellen Ressourcen, um langfristige Verfahren stemmen zu können. Zudem haben sie aufgrund ihrer Wachstumsstärke hohen Bedarf an schnell rekrutierbaren Fachpersonal.

Positiv ist, dass Gesetz und Verordnung teilweise von der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit absehen und damit die Kette der beteiligten Entscheidungsträger verkürzt. Durch neu geschaffene Maßnahmen kommen aber Entscheidungsprozesse hinzu, die das Aufgabenspektrum der Verwaltung wiederum erhöhen und die Verfahren erneut verlangsamen. Was Verfahren tatsächlich entschlacken und nachhaltig beschleunigen würde, wäre die sukzessive Einbeziehung des Arbeitgebers in Entscheidungsprozesse und die strategische Nutzung digitaler Anwendungen.

Damit Deutschland insgesamt als attraktives Einwanderungsland wahrgenommen wird, bedarf es zudem einer kommunikativen und operativen Unterstützung des gesamten Einwanderungsprozesses. Wir begrüßen daher die Einrichtung einer **zentralen Erstansprechstelle** für Einwanderungsinteressierte und Unternehmen, um Schwierigkeiten im Einwanderungsverfahren aufzuzeigen. Zudem sollte die staatliche Förderung von Sprachkursangeboten weiter ausgebaut werden. Um einen

nachhaltigen Beitrag für die einwanderungswilligen Fachkräfte und Unternehmen zu leisten, sollte die Umsetzung schnellstmöglich erfolgen

Die Einrichtung einer **zentralen Ausländerbehörde in jedem Bundesland** – als Ansprechpartnerin und Koordinierungsstelle – kann darüber hinaus einen wertvollen Beitrag zur Prozessvereinfachung und-beschleunigung leisten.

Ebenso begrüßen wir die Erleichterungen im Hinblick auf den Familiennachzug. Unterstützungsmaßnahmen müssen Familienangehörige einbeziehen und sollten neben den Eheleuten und Kindern auch Lebenspartnerinnen und -partner betreffen. Es gilt nun, diese Maßnahmen schnell und unbürokratisch umzusetzen.

Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

bpa Arbeitgeberverband e.V.
(bpa Arbeitgeberverband)

Stellungnahme zum

Referentenentwurf
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und
des Bundesministeriums des Innern und für Heimat

Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung
der Fachkräfteeinwanderung

Berlin, 7. März 2023

Stellungnahme zur Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Vorbemerkung

Der **bpa Arbeitgeberverband** ist im Juni 2015 gegründet worden und hat sich seitdem zum größten Arbeitgeberverband der privaten Sozialwirtschaft entwickelt. Er vertritt mittlerweile knapp 6.000 Mitgliedseinrichtungen der ambulanten, teilstationären und stationären Pflege und der Kinder- und Jugendhilfe. Die Mitglieder des bpa Arbeitgeberverbandes beschäftigen über 230.000 Mitarbeiter. Der bpa Arbeitgeberverband ist eine Vereinigung privater Arbeitgeber im Sinne des § 2 Tarifvertragsgesetz (TVG).

Wir nehmen ausschließlich und ausgewählt Stellung zu den geplanten Regelungen in § 15d und § 22 Beschäftigungsverordnung-Entwurf (BeschV-E) der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, verweisen wir auf die Stellungnahme des bpa e.V. (bpa). Ebenfalls verweisen wir auf die Stellungnahme des bpa zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und den weiteren Aspekten und den Klarstellungen zur tariflichen Entlohnung.

Vor diesem Hintergrund nimmt der bpa Arbeitgeberverband wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Der bpa Arbeitgeberverband begrüßt den Referentenentwurf. Mit den ausgewählten Maßnahmen kann eine Steigerung der Erwerbsmigration erreicht werden.

Auch wenn der Referentenentwurf nicht geeignet ist, dem dramatischen Fachkräftemangel in der Pflege zu begegnen, begrüßt der bpa Arbeitgeberverband die im Entwurf vorgesehene Schaffung eines Arbeitsmarktzugangs für Pflegehilfskräfte. Deutlich hinter den Erwartungen für eine gezielte Erwerbsmigration von Pflegekräften bleiben die Regelungen zum Verwaltungsverfahren zur Anerkennung von Pflegekräften. Denn ohne die Etablierung deutschlandweiter, einheitlicher Strukturen sowie Verfahren und Prozesse werden diese keinen echten Fortschritt und keine Weiterentwicklung bewirken. Hier ist es dringend geboten, die Hemmnisse aufgrund komplizierter und langwieriger Verfahren beispielsweise zur Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zu beheben.

Mit dem Verzicht auf eine formale Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation und der Schaffung eines Arbeitsmarktzugangs unabhängig von einer Qualifikation, eröffnet die kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung in § 15d BeschV-E die Möglichkeit zur Zuwanderung in weniger qualifizierten Tätigkeiten. **Wir begrüßen diese geplante Neuregelung grundsätzlich; die teilweise Verknüpfung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte mit der Tarifbindung des Arbeitgebers verkennt jedoch die gesetzlichen Entlohnungsbedingungen der Pflegebranche und hemmt dadurch erheblich die Möglichkeiten der Erwerbsmigration, die diese Regelung in der Pflege erreichen könnte.**

Der bpa Arbeitgeberverband lehnt eine pauschale Verknüpfung von Zuwanderungserleichterungen und Tarifbindung ab. Diese weder bedarfs- noch sachgerechte Verknüpfung betrifft neben § 15d BeschV-E die geplante Regelung in § 6 Absatz 1 BeschV-E.

Zu den Vorschriften im Einzelnen:

Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung – § 15d BeschV-E

A) Beabsichtigte Neuregelung

Mit der kontingentierte kurzzeitigen Beschäftigung wird für Arbeitskräfte unabhängig von einer Qualifikation ein Arbeitsmarktzugang eingeführt, der die Beschäftigung von sechs Monaten in einem Zeitraum von zwölf Monaten bei tarifgebundenen Arbeitgebern und in Branchen, in denen ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag gilt, zulässt.

B) Stellungnahme

Der bpa Arbeitgeberverband begrüßt ausdrücklich, dass die BeschV für solche Zuwanderungswillige geöffnet wird. Die neue Regelung zur kurzzeitig kontingentierte Beschäftigung wird für vorübergehende Bedarfe genutzt werden können. Den Bedürfnissen der Pflegeeinrichtungen, die Bedarf an einer längerfristigen Beschäftigung von Arbeitskräften haben, entspricht das nicht. Die Regelung bietet auch den Beschäftigten keine Perspektive und Integrationschance in Deutschland. Sie sollte deshalb zumindest um die Option eines längeren Aufenthalts ergänzt und der Wechsel in andere Aufenthaltstitel unter Berücksichtigung der bisherigen Beschäftigung ermöglicht werden. Der bpa Arbeitgeberverband fordert daher, dass § 15d BeschV-E für längerfristige Beschäftigungen geöffnet wird und darüber hinaus eine Klarstellung, dass den Vorgaben in § 15d Absatz 2 BeschV-E durch das Entlohnungssystem in der Pflegebranche nach den §§ 72, 82c SGB XI Rechnung getragen wird. Wegen der weiteren Einzelheiten verweisen wir auf die Stellungnahme des bpa.

Der Verknüpfung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte mit der Tarifbindung des Arbeitgebers bedarf es nicht.

Die Verknüpfung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte mit der Tarifbindung des Arbeitgebers in § 15d BeschV-E stellt einen Eingriff in die in Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz (GG) normierte negative Koalitionsfreiheit dar. Es wird faktisch ein Tarifvorbehalt normiert. Die Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wird sachfremd genutzt, um Unternehmen in die Tarifbindung zu drängen.

Es ist jedenfalls notwendig, dass auch eine mittelbare Tarifbindung im Wege einer Bezugnahme im Arbeitsvertrag auf tarifliche Entgeltvereinbarungen die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt. In seiner Pressemitteilung vom 07.02.2022 stellte der AOK-Bundesverband das Ausmaß der Tarifbindung von Pflegeeinrichtungen in Deutschland klar. Frau Dr. Carola Reimann, Vorstandsvorsitzende des AOK-Bundesverbandes erklärte zum Umfang der Tarifbindung in der Pflege: „Die Ergebnisse zeigen, dass aktuell deutlich weniger als ein Drittel aller Pflegeeinrichtungen in Deutschland der Tarifbindung unterliegen. [...]“. Das bedeutet: Wäre die enge Verknüpfung mit einer Tarifbindung im Sinne des TVG das letzte Wort, würde das den Ausschluss von rund 70 Prozent aller Pflegeeinrichtungen bei dieser für die Pflege so wichtigen Zuwanderungserleichterung bedeuten. Da in der Pflege aufgrund der dort geltenden Tariftreueregelung gemäß der §§ 72, 82c SGB XI in allen Einrichtungen auf Tarifniveau entlohnt wird, wird das Ziel der Vermeidung „unangemessener Arbeitsbedingungen“ durch Zuwanderer, (siehe Begründung zum Verordnungsentwurf Seite 50, zu Nummer 9), hier bereits auf anderem Wege überzeugend erfüllt. Daher ist hier (mindestens) eine Klarstellung notwendig, dass die strenge Tarifbindung in der Pflege nicht angewandt werden muss. Besser sind die unten vorgeschlagenen Ergänzungen im Verordnungstext selbst.

Gleichzusetzen mit einer tariflichen Entlohnung sind Branchen, die aufgrund branchenspezifischer gesetzlicher Entlohnungsvorgaben die Beschäftigten vor unangemessenen Arbeitsbedingungen schützen. **Pflegeeinrichtungen sind ausnahmslos, flächendeckend und bundesweit gemäß der §§ 72c, 82 Elftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) verpflichtet, ihre Beschäftigten im Bereich Pflege und Betreuung auf tariflichem Niveau zu entlohnen.** Derzeit beträgt das regional übliche Entgeltniveau – je nach

Bundesland – 18,79 Euro bis 21,05 Euro brutto/Stunde. Als unterste Lohngrenze greifen daneben per Rechtsverordnung die Arbeitsbedingungen der Pflegekommission gemäß § 11 Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG). Sämtliche Branchen, die unter die Geltung des AEntG fallen, bieten die Sicherheit, tarifvertragliche Arbeitsbedingungen (§ 3 ff. AEntG) zu gewähren. Dies umfasst auch die Pflegebranche mit ihrer Sonderstellung im AEntG in den §§ 10 bis 13 AEntG sowie den Entlohnungsvorgaben in den §§ 72, 82c SGB XI. Ein ausreichender Schutzmechanismus besteht bereits durch die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Pflegekassen und den Zoll. Die Prüfung umfasst auch die Höhe des Arbeitsentgelts.

Die betreffende Regelung klammert zudem den Fall aus, dass auch ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von sich aus nach einem passenden Arbeitgeber suchen. Sie stehen vor der Herausforderung, ein tarifgebundenes Unternehmen zu finden. Es ist fraglich, inwieweit der Umstand der Tarifbindung – insbesondere vor dem Hintergrund der Besonderheiten der tariflichen Entlohnung in der Pflegebranche – im Ausland bekannt ist beziehungsweise inwieweit Personen im Ausland in Erfahrung bringen können, ob ein Unternehmen tarifgebunden ist. Die Verknüpfung von Tarifbindung mit der Einwanderung von Arbeitskräften ist insbesondere in der Pflegebranche ungeeignet und vor allem eine neue Beschäftigungshürde.

Dieser Umstand muss in der Formulierung der geplanten Regelung berücksichtigt werden.

Unseren Änderungsvorschlag finden Sie *kursiv/rot* hervorgehoben.

C) Änderungsvorschlag

§ 15d

Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung

(1) [...]

- (2) Die Zustimmung oder die Arbeitserlaubnis nach Absatz 1 kann nur erteilt werden, wenn der Arbeitgeber
1. gemäß § 3 oder § 5 Tarifvertragsgesetz an einen Tarifvertrag gebunden ist, der die Entlohnung für die angestrebte Tätigkeit der Ausländerin oder des Ausländers regelt,
 2. die Ausländerin oder der Ausländer zu den geltenden tariflichen Arbeitsbedingungen beschäftigt und
 3. mindestens 50 Prozent der erforderlichen Reisekosten trägt.

Arbeitgeber erfüllen die Voraussetzungen nach Satz 1 Nummern 1 und 2 auch dann, wenn auf das Arbeitsverhältnis zwischen dem Arbeitgeber und der Ausländerin oder dem Ausländer die Arbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) zwingend Anwendung finden.

[...]

oder jedenfalls folgenden Änderungsvorschlag:

- (2) Die Zustimmung oder die Arbeitserlaubnis nach Absatz 1 kann nur erteilt werden, wenn der Arbeitgeber
1. der Arbeitgeber gemäß § 3 oder § 5 Tarifvertragsgesetz an einen Tarifvertrag gebunden ist, der die Entlohnung für die angestrebte Tätigkeit der Ausländerin oder des Ausländers regelt,
 2. die Ausländerin oder den Ausländer zu den geltenden tariflichen Arbeitsbedingungen beschäftigt und
 3. mindestens 50 Prozent der erforderlichen Reisekosten trägt.

„Nr. 1 und Nr. 2 gelten als eingehalten, wenn der Arbeitgeber die Zulassungsvoraussetzungen für eine

Pflegeeinrichtung nach § 72 Abs. 3b SGB XI erfüllt. Die Erteilung einer Zustimmung oder einer Arbeitserlaubnis setzt zudem voraus, dass der Zeitraum für die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern aufgrund dieser Vorschrift für den konkreten Betrieb zehn Monate innerhalb von zwölf Monaten nicht übersteigt.“
(Siehe auch Stellungnahme des bpa.)

Beschäftigung von Pflegehilfskräften – § 22a BeschV-E

A) Beabsichtigte Neuregelung

Es wird ein Arbeitsmarktzugang für Pflege(hilfs)kräfte geschaffen, die eine Ausbildung unterhalb des Fachkraftniveaus nach § 2 Abs. 12a AufenthG abgeschlossen haben.

B) Stellungnahme

Der bpa Arbeitgeberverband begrüßt ausdrücklich die Erweiterung der Zuwanderungsoffensive auf Pflegehilfskräfte.

Die Regelung muss jedoch in dessen Umsetzung sicherstellen, dass das Prüfverfahren, insbesondere hinsichtlich der jeweils geltenden landesrechtlichen Reglementierungen/Erlaubnisvorbehalte zum Führen der Berufsbezeichnung, sowie sonstige durch Landesrecht bestimmte Voraussetzungen an die Berufsausübung **einheitlich, transparent und zügig** erfolgen.

Dabei hatte die Bundesregierung in ihrem Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung (BT-Drs. 20/4978) unter anderem angekündigt, die Bundesländer dabei unterstützen zu wollen, die länderspezifischen Kompetenzen bei der Berufsanerkennung von Zuwanderungswilligen zu bündeln, gegebenenfalls dabei eine länderübergreifende Behörde zu schaffen. Hier gilt es, sich mit den Ländern schnellstmöglich in einen Austausch darüber zu begeben, wie man die nationale Kontaktstelle als Beispiel für eine intensiviertere Zusammenarbeit der Länder im Bereich der Berufsanerkennung nutzen kann, damit die Länder ihrerseits die Bereitschaft aufbringen können, die verschiedenen Verwaltungsstrukturen

auf Landesebene möglichst deutschlandweit zusammenzuführen. Wir verweisen zum Formulierungsvorschlag des § 22a BeschV-E sowie zum § 4a Absatz 4 Aufenthaltsgesetz (Zugang zur Erwerbstätigkeit) auf die Stellungnahme des bpa zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung beziehungsweise dessen Stellungnahme zur Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

Die Umsetzung des § 22a BeschV-E darf nicht zu einer weiteren Verengung des „Flaschenhalses“ durch Prüfungs- und Verwaltungsverfahren zwecks Anerkennung in den Landesbehörden führen. Dann wäre die Regelung nur „gut gemeint“, aber „schlecht gemacht“.

C) Änderungsvorschlag

Keiner.

Berlin, 07.03.2023

**Bundesverband privater Anbieter
sozialer Dienste e.V.
(bpa)**

Stellungnahme zum

**Referentenentwurf
des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

**eines Gesetzes zur Weiterentwicklung
der Fachkräfteeinwanderung**

Berlin, 7. März 2023

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung	3
2. Stellungnahme	4
2.1 Allgemeines	4
2.1.1 Positionen und Forderungen des bpa zur Fachkräftezuwanderung	4
2.1.2 Allgemeines zum Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung	6
2.2 Zu den Vorschriften im Einzelnen	9
2.2.1 Artikel 1 Nr. 7	9
2.2.2 Artikel 1 Nr. 9	11
2.2.3 Artikel 1 Nr. 10 c) und d)	13
2.2.4 Artikel 1 Nr. 13	14
2.2.5 Artikel 1 Nr. 27 a) und b)	15
2.2.6 Artikel 1 Nr. 30	16
2.2.7 Artikel 2 Nr. 2 b)	17
2.2.8 Artikel 2 Nr. 3 a)	18
2.2.9 Artikel 2 Nr. 6 a) bis g)	18
2.2.10 Artikel 2 Nr. 10 und 11	25
2.2.11 Artikel 2 Nr. 14 d) ff) und e) bb)	27
2.2.12 Artikel 2 Nr. 15	27
3. Anhang	31

1 Vorbemerkung

Der **Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V. (bpa)** bildet mit mehr als 13.000 aktiven Mitgliedseinrichtungen die größte Interessenvertretung privater Anbieter sozialer Dienstleistungen in Deutschland. Einrichtungen der ambulanten und (teil-)stationären Pflege, der Behindertenhilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe in privater Trägerschaft sind systemrelevanter Teil der Daseinsvorsorge. Als gutes Beispiel für Public-private-Partnership tragen die Mitglieder des bpa die Verantwortung für rund 365.000 Arbeitsplätze und circa 27.000 Ausbildungsplätze. Die Investitionen in die pflegerische Infrastruktur liegen bei etwa 29 Milliarden Euro. Mit rund 6.200 Pflegediensten, die circa 280.000 Patienten betreuen, und 5.800 stationären Pflegeeinrichtungen mit etwa 350.000 Plätzen vertritt der bpa mehr als jede dritte Pflegeeinrichtung bundesweit. Vor diesem Hintergrund nimmt der bpa wie folgt Stellung.

2 Stellungnahme

2.1 Allgemeines

2.1.1 Positionen und Forderungen des bpa zur Fachkräftezuwanderung

Der Fachkräftemangel in Deutschland ist kein neues Phänomen. Branchen, wie die Pflegebranche sind schon seit Jahren mit dieser Entwicklung konfrontiert und Vertreter:innen der Pflegebranche weisen daher schon seit Jahren auf die Gefahren hin, die der deutschen Volkswirtschaft und Gesellschaft als Ganzes drohen, wenn sich der Fachkräftemangel auf alle Branchen ausdehnt. Gerade der Personalmangel in der Pflege zieht auch einen Personalmangel in anderen Branchen nach sich, denn Angehörige von Pflegebedürftigen werden durch familiäre Pflege gebunden und ihr damit verbundener zeitweiser Rückzug aus dem Erwerbsleben verschärft den Arbeitskräftemangel in allen Bereichen der Volkswirtschaft.

Der bpa als der mit Abstand größte Anbieterverband in der Pflegebranche setzt sich seit Jahren intensiv mit der Frage auseinander, wie man dem Fachkräftemangel in Deutschland wirksam entgegenzutreten kann. Der wichtigste Ansatzpunkt hierzu ist eine verstärkte Zuwanderung qualifizierter Menschen, die in Deutschland ihre berufliche und private Zukunft suchen. Andere Lösungsansätze, wie verbesserte Ausbildungsbedingungen, gezielte Vorbereitung junger Menschen auf den Arbeitsmarkt etc. werden allein nicht zum Erfolg führen, weil die Anzahl junger Menschen nicht ausreichen wird, um die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu decken. Zur dringend benötigten Zuwanderung qualifizierter Menschen hat der bpa verschiedene Positionen und Forderungen erarbeitet, die er zuletzt noch einmal in seinem Positionspapier „Zuwanderung in die Langzeitpflege stärken“ vom Februar 2023 zusammengefasst hat.

Die Bundesrepublik Deutschland muss **schnell, ausreichend**, entsprechend **einsetzbares und finanziertes sowie nachhaltig** zur Verfügung stehendes Arbeitskräftepotential aus dem Ausland für Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland gewinnen. Für die deutsche Wirtschaft und insbesondere für die Pflegebranche heißt:

- **„schnell“**: eine Beschleunigung der Aufenthalts- und Anerkennungsverfahren mit einer klaren Priorisierung der Berufe, in denen für die Sicherung der Daseinsvorsorge dringend Kräfte benötigt werden.
- **„ausreichend“**: gesicherte Anwerbungs- und Qualifizierungsstrukturen im Ausland, Ausbau von Vermittlungsabsprachen für Pflegefachkräfte und Auszubildende in den Pflegeberufen.

- **„einsetzbar“**: Sprachkurse und Anpassungslehrgänge bereits im Herkunftsland, mit unverzüglicher standardisierter Anerkennung.
- **„finanziert“**: eine Refinanzierung der Investitionen für Anwerbung und Anerkennung sowie ein rechtlich klarer Einbezug in die Pflegevergütung, spezielle Fördermaßnahmen durch Bund/Länder zur finanziellen Unterstützung der entstehenden Aufwendungen.
- **„nachhaltig“**: Stärkung der Willkommenskultur, Integrationsarbeit, Attraktivität für den Arbeitsort Langzeitpflege in Deutschland.

Der bpa hat es indes nicht dabei belassen, abstrakte oder unbestimmte Forderungen an die Politik zu stellen, vielmehr hat der Verband auch konkrete Maßnahmen angedacht, mit denen diese Positionen und Forderungen umgesetzt werden können:

- Der bpa forderte erstmals 2001 die Einführung einer **CareCard** beziehungsweise einer **Greencard für Pflegekräfte, die eine Aufenthaltserlaubnis und eine Arbeitserlaubnis zugleich enthält** und einen unbürokratischen **Familiennachzug** ermöglicht.
- Die **Visastellen der Auslandsvertretungen in Ländern mit zuwanderungswilligen Fachkräften müssen personell deutlich und nachhaltig gestärkt werden**. Die Höchstwartezeit für ein Arbeitsvisum in der Pflege darf nicht mehr als zwei Monate betragen.
- **Gut integrierten Flüchtlinge mit einem Arbeits- oder Ausbildungsplatz (in der Pflege aber auch in anderen Branchen) muss die Möglichkeit eines sogenannten Spurwechsels vom Asylverfahren in das reguläre Einwanderungsverfahren zur Beschäftigung gegeben werden**; allerdings ohne hierbei Fehlanreize zu setzen.
- Für berufsbezogene Sprachkurse, Sprachprüfungen und die Vorbereitung sowie Beratung zur Berufsanerkennung sollen Fachkräfte-Beratungsstellen (sog. **One-Stop-Anlaufstellen**) in Schwerpunktländern mit hohem Fachkräftepotenzial etabliert werden.
- **Die Anerkennungsverfahren für Gesundheitsberufe in Deutschland müssen drastisch vereinfacht werden. Insbesondere müssen die 16 unterschiedlichen Länderregelungen kurzfristig durch bundeseinheitliche und bereits vom Heimatland einschätzbare Anforderungen ersetzt werden**. Für die schnelle Anerkennung braucht es eine zentrale, personell ausreichend ausgestattete Anerkennungsstelle des Bundes, welche die Anerkennung der bundesrechtlich geregelten Gesundheits-

fachberufe übernimmt, entsprechendes Wissen bündelt und darüber eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet.

- **Ausländische Pflegeausbildungen aus Staaten mit anerkanntem Bildungsniveau mit einer regulären Ausbildungsdauer/Vollzeit-Studium von drei Jahren oder länger müssen grundsätzlich als gleichwertig anerkannt werden.**
- Es muss sichergestellt werden, dass ausreichend und kostenlose Anpassungs- und Sprachkurse in Deutschland sowie in Schwerpunktländern zur Verfügung stehen.

2.1.2 Allgemeines zum Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der vorgelegte Gesetzentwurf und die damit verbundenen Änderungen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und in den entsprechenden Verordnungen sind als Anstoß oder erster Schritt durchaus geeignet, dem Fachkräftemangel in Deutschland entgegenzuwirken. **Ein wirklich großer Wurf ist dieser Gesetzentwurf nach Ansicht des bpa nicht.**

Die Bundesregierung zeigt durch diese Gesetzentwürfe ein neues Bewusstsein dafür, dass die Fachkräftezuwanderung auf eine breitete Basis als bisher gestellt werden muss. Vor allem aber zeigt die Bundesregierung, dass man gewillt ist, zukünftig auch Fachkräfte aus Berufen nach Deutschland einzuladen, die keine Engpassberufe sind. Dieses Vorhaben begrüßt der bpa ausdrücklich, da sich immer mehr zeigt, dass auch Branchen, in denen schwerpunktmäßig Berufsträger:innen von Engpassberufen beschäftigt sind, auf Berufsträger:innen von Nicht-Engpassberufen angewiesen sind. Anders gesagt: auch die Gesundheits- und Pflegebranche wird ohne eine funktionierende Baubranche, Transportbranche, IT-Branche etc. nicht funktionieren – und umgekehrt.

Von daher ist es richtig, die Anwerbung von Fachkräften für grundsätzlich alle Fachkraftberufe und Branchen zu öffnen.

Ebenso begrüßt der bpa ausdrücklich die geplante **Entfristung der sog. Westbalkanregelung** und die angedachte Verdoppelung des damit verbundenen Kontingents.

Da der Fachkräftemangel in der Gesundheits- und Pflegebranche schon länger besteht, wurde in der Vergangenheit schon an verschiedenen Stellen versucht, Maßnahmen in die Wege zu leiten, um diesem durch Zuwanderung entgegen zu wirken (z.B. durch vereinfachte Zustimmungsregelungen für die

Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Beschäftigung von ausländischen Pflegekräften in Deutschland). Leider haben sich die bisher auf den Weg gebrachten Maßnahmen nie als wirklich bahnbrechend erwiesen, was nach Ansicht des bpa vor allem daran liegt, dass niemals das Zuwanderungsrecht als Ganzes auf den Prüfstand gestellt wurde, sondern weil bisher immer nur einzelne Stellschrauben des Zuwanderungsrechts neu justiert wurden. So ist es bis heute dabei geblieben, dass zuwanderungswillige Pflegefachkräfte sich nicht nur um ein Einreisevisum und einen Aufenthaltstitel kümmern müssen, sondern sie müssen auch fast ausnahmslos eine Zustimmung der BA zur Beschäftigung in Deutschland einholen und sich darüber hinaus um die Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer Berufsausbildung bemühen. **Solche bürokratischen Hürden sind absolut kontraproduktiv, wenn es darum geht, Pflegekräfte für ein Leben und Arbeiten in Deutschland zu gewinnen.**

Der bpa wirbt daher seit Jahren um einen Aufenthaltstitel für alle Zuwanderungswilligen mit Pflegeberufen, der sowohl die Erlaubnis zum Aufenthalt als auch die Erlaubnis zur Beschäftigung in Deutschland umfasst. Solch ein Aufenthaltstitel würde die Attraktivität Deutschlands als Zuwanderungsland deutlich steigern.

Aber genau solch ein großer Wurf ist dem vorliegenden Gesetz nicht zu entnehmen. Der vorliegende Gesetzentwurf schafft im Gegenteil noch weitere Aufenthaltstitel und macht das Zuwanderungsrecht dadurch noch ein Stück komplizierter. **Dem deutschen Arbeitsmarkt hätte es nach Ansicht des bpa gut getan, wenn erst einmal die Zuwanderungsbedingungen für die Branchen der Daseinsvorsorge und insbesondere für die Gesundheits- und Pflegebranche stark vereinfacht und ausgeweitet worden wären, bevor wenn mit einzelnen Mitteln versucht wird, die Zuwanderungsregelungen für alle Branchen ein Stück weit zu vereinfachen.** Anders gesagt: Um dem Pflegefachkräftemangel wirksam etwas entgegenzusetzen zu können und damit der gesamten Volkswirtschaft zu nutzen, sind zwingend Erleichterungen speziell für die Pflegebranche erforderlich.

Insgesamt sind die vorgelegten Referentenentwürfe zu dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie zu der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung daher nach Ansicht des bpa nicht geeignet, um dem dramatischen Fachkräftemangel in der Pflege entscheidend zu begegnen.

Die vorgelegten Referentenentwürfe zeigen nichts desto trotz einige vielversprechende Ansätze auf. Insbesondere ist es sinnvoll und wichtig, auch die Zuwanderung von Menschen mit einer Qualifikation unterhalb des Fachkraftniveaus deutlich auszubauen und Aufenthalte für eine Ausbildung in den

Assistenzberufen stärker zu ermöglichen. Denn die Bedeutung der Assistenzkräfte wird in allen Sektoren der Pflege deutlich steigen. Um den Bedarf an Pflegekräften für die Langzeitpflege in Deutschland zu decken, sind aber weitere Maßnahmen notwendig.

Zwar erleichtern die Referentenentwürfe vielfach den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. So sieht der Entwurf zu dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräftezuwanderung in § 18g Abs. 2 AufenthG-E die Ausweitung der Blauen Karte EU auf nichtakademische Fachkräfte vor. Das bedeutet für viele eine bedeutsame Erleichterung, um auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland Fuß zu fassen. Allerdings profitiert die Pflegebranche aufgrund der Einengung der Blauen Karte EU auf bestimmte, nichtakademische Berufe nicht von der geplanten Neuregelung.

Auch die angestrebte Chancenkarte des § 20a AufenthG-E bietet eine erhebliche Erleichterung für Zuwanderungswillige, auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen – zumindest scheint hiermit die Zuwanderungsbürokratie ein wenig beschränkt zu werden. Die bürokratischen Hürden, die eine Beschäftigung von Arbeitnehmer:innen, die sich noch nicht rechtmäßig in Deutschland aufhalten, mit sich bringt, sind langwierig und kompliziert. In der Regel dürfen Menschen aus Drittstaaten nur einreisen, wenn sie einen konkreten Arbeitsplatz in Aussicht haben. Parallel müssen gerade in der Pflegebranche Anerkennungsverfahren eingeleitet werden, Sprachkenntnisse sichergestellt werden etc. Das nimmt Zeit in Anspruch; oftmals so lange, dass Bewerber:innen zwischenzeitlich das Interesse verlieren. Der bpa begrüßt daher ausdrücklich, die geplante Neuregelung zu der Chancenkarte.

2.2 Zu den Vorschriften im Einzelnen

2.2.1 Artikel 1 Nr. 7 (§ 18g AufenthG-E – Blaue Karte EU)

§ 18g in seiner geplanten Fassung (§ 18g AufenthG-E) dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1883 über die Bedingungen der Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung. Diese Richtlinie (RL) statuiert insgesamt die Blaue Karte EU als einen europaweit harmonisierten Aufenthaltstitel für hoch qualifizierte Beschäftigte. Dementsprechend ist es konsequent, wenn § 18g AufenthG-E grundsätzlich für akademisch gebildete Zuwanderungswillige gelten soll. **Allerdings bleibt § 18g AufenthG-E unnötiger Weise hinter dem zurück, was die RL (EU) 2021/1883 an Umsetzungsspielraum lässt.**

§ 18g Abs.1 AufenthG-E statuiert die Vergabe der Blauen Karte EU in folgenden Fällen:

- Vergabe der Blauen Karte EU an Träger:innen von akademischen Regelberufen, § 18g Abs. 1 Satz 1,
- Vergabe der Blauen Karte EU an Träger:innen von akademischen Engpassberufen, § 18g Abs. 1 Satz 2 Nr. 1,
- Vergabe der Blauen Karte EU an Berufsanfänger:innen in den ersten drei Jahren nach dem Abschluss des Hochschulstudiums, § 18g Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und
- Vergabe der Blauen Karte EU an Absolvent:innen tertiärer Bildungsprogramme, die einer hochschulischen Ausbildung vergleichbar sind, § 18g Abs. 1 Satz 5.
- Daneben eröffnet § 18g Abs. 2 auch nicht akademisch gebildeten Fachkräften die Möglichkeit zum Erhalt einer Blauen Karte EU, sofern diese insbesondere in den letzten sieben Jahren dreijährige Berufserfahrungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien erworben haben, die einer akademischen oder sonst vergleichbaren Ausbildung entsprechen.

Die Blaue Karte EU ist ein für Zuwanderungswillige besonders attraktiver Aufenthaltstitel, z.B. aufgrund der damit verbundenen Mobilität innerhalb der EU und der erleichterten Regelungen zum Familiennachzug. **Der bpa vertritt daher nachdrücklich die Auffassung, dass die Blaue Karte EU in Deutschland insbesondere auch für Träger:innen von Gesundheits- und Pflegeberufen zugänglich sein muss, um entscheidend dazu beizutragen, dem Fachkräftemangel in der Pflege entgegenzuwirken.**

Der bpa begrüßt ferner ausdrücklich, dass der deutsche Gesetzgeber durch § 18g Abs. 1 Satz 5 AufenthG-E die Regelungen des Artikel 2 Nr. 8 der RL (EU) 2021/1883 umgesetzt hat, wonach auch Absolvent:innen tertiärer Bildungsabschlüsse unter bestimmten Voraussetzungen mit akademisch gebildeten Fachkräften gleichgesetzt sind, denn diese Regelung eröffnet die Blaue Karte EU zumindest dem Grunde nach auch für Pflegefachkräfte, die in ihren Heimatländern Berufsakademien oder andere Ausbildungseinrichtungen besucht haben. Hierbei dürfte es sich zwar um eine vergleichbar kleine Gruppe handeln, denn in den allermeisten Drittländern erfolgt die Pflegeausbildung in Bachelor- oder Master-Studiengängen, nichts desto trotz sollten auch Absolvent:innen von Berufsakademien die Chance auf eine Blaue Karte EU haben.

Allerdings hat der bpa zur Bekämpfung des Fachkräftemangels in der Pflege wiederholt mutige Schritte des deutschen Gesetzgebers gefordert, um den Standort Deutschland gerade für Pflegefachkräfte attraktiver zu machen, wie z.B. eine Greencard oder CareCard speziell für Träger:innen von Pflegeberufen. Natürlich muss der bpa anerkennen, dass der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der RL (EU) 2021/1883 an die Vorgaben der Richtlinie gebunden ist. Umso mehr kommt es nach Ansicht des bpa darauf an, alle Spielräume, die die Richtlinie lässt, auszunutzen, um die Blaue Karte EU für Pflegefachkräfte zugänglich zu machen. **Dem bpa erschließt sich vor diesem Hintergrund nicht, weshalb der Gesetzgeber bei der Aufzählung der Engpassberufe in § 18g Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E darauf verzichtet hat, die akademischen Pflegeberufe in diese Aufzählung einzubeziehen.** Gerade der erleichterte Zugang zur Blauen Karte EU für Engpassberufe ist aus Sicht des bpa notwendig, um dem schon beschriebenen Fachkräftemangel in der Pflege zu begegnen. Der jetzige Regelungsgehalt des § 18g Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E wird zu keinerlei Erleichterung oder Beschleunigung für die Engpassberufe in der Pflege führen. **Während der ministeriellen Anhörung zum hier in Rede stehenden Gesetzentwurf wurde angekündigt, dass die Berufsgruppe 222 (akademische Kranken- und Geburtshilfefachkräfte) zwischenzeitlich in die Aufzählung in § 18g Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E aufgenommen worden seien. Der bpa wird dies im weiteren Gesetzgebungsverfahren genau beobachten.**

Der bpa fordert daher – sofern noch nicht geschehen –, dass die Gruppe 222 (Akademische und vergleichbare Krankenpflege- und Geburtshilfefachkräfte) der Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) in die Aufzählung der Engpassberufe in § 18g Abs. 1 Satz 2

Nr. 1 AufenthG-E aufgenommen wird. § 18g Abs. 1 AufenthG-E sollte daher wie folgt gefasst werden:

(1) Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung wird ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Blaue Karte EU zum Zweck einer ihrer Qualifikation an-gemessenen Beschäftigung erteilt, wenn sie ein Gehalt in Höhe von mindestens 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung erhält und keiner der in § 19f Absatz 1 und 2 geregelten Ablehnungsgründe vor-liegt. Fachkräften mit akademischer Ausbildung, die

- 1. einen Beruf ausüben, der zu den Gruppen 132, 133, 134, 21, 221, **222**, 225, 226, 23 oder 25 nach der Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) (ABl. L 292 vom 10.11.2009, S. 31) gehört, oder*
- 2. den Hochschulabschluss nicht mehr als drei Jahre vor der Beantragung der Blau-en Karte EU erworben haben,*

wird die Blaue Karte EU abweichend von Satz 1 mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt, wenn die Höhe des Gehalts mindestens 45,3 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt.

Siehe dazu den **gelb unterlegten Änderungsvorschlang in Artikel 1 Nr. 7** des Entwurfs, im Anhang an diese Stellungnahme.

2.2.2 Artikel 1 Nr. 9 (§ 18i AufenthG-E – Langfristige Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU)

Die Regelung dient der Umsetzung des Artikel 21 RL (EU) 2021/1883. Grundgedanke der RL ist dabei, dass die Prüfung zur Ersterteilung einer Blauen Karte EU bereits im ersten EU-Mitgliedstaat erfolgt ist und daher im zweiten EU-Mitgliedstaat ein reduzierter Prüfungsumfang im Hinblick auf die Erteilungsvorschriften möglich ist. Damit soll die Mobilität innerhalb der EU mit der Blauen Karte EU einfacher werden.

Die RL sieht keinen Automatismus für innereuropäische Mobilität vor, vielmehr müssen Inhaber:innen einer Blauen Karte EU im neuen EU-Mitgliedstaat eine neue Blaue Karte EU beantragen und dafür – in Deutschland – die Voraussetzungen des § 18g AufenthG-E und insbesondere die Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 AufenthG erfüllen. Anders gesagt müssen Inhaber:innen einer Blauen Karte EU beim Wechsel von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen eine neue Blaue Karte nach nationalem Recht beantragen und dabei die jeweiligen

Einreiseregulungen erfüllen, was in Deutschland insbesondere bedeutet, dass *„die Gleichwertigkeit der Qualifikation festgestellt wurde oder ein anerkannter ausländischer oder ein einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbarer ausländischer Hochschulabschluss vorliegt, soweit dies eine Voraussetzung für die Erteilung des Aufenthaltstitels ist“*, § 18 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG. Von dieser Gleichwertigkeitsfeststellung befreit § 18i Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E allerdings nicht Personen, deren blaue Karten EU vor weniger als zwei Jahren in einem anderen EU-Mitgliedstaat ausgestellt worden sind.

Der bpa begrüßt die Regelung des § 18i AufenthG-E, da damit auch eine Mobilität von Pflegekräften aus Drittstaaten innerhalb der EU möglich wird, was dem Arbeitsmarkt in Deutschland – sofern dieser attraktive Bedingungen bietet – zugutekommen wird. Richtigerweise unterscheidet Artikel 21 Abs. 5 Buchst. a) der RL (EU) 2021/1883 im Hinblick auf die Gleichwertigkeitsfeststellung. Bei sog. reglementierten Berufen, also Berufen, die eine staatliche Berufstitelführung voraussetzen, wird automatisch angenommen, dass die Gleichwertigkeit von Berufs- und Hochschulabschlüssen, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat festgestellt wurde, auch in Deutschland Bestand haben muss. Bei sog. nichtreglementierten Berufen, erlaubt Artikel 21 Abs. 5 Buchst. a) der RL (EU) 2021/1883 den EU-Mitgliedstaaten, Umsetzungsgesetze zu erlassen, die eine erneute Gleichwertigkeitsprüfung fordern, wenn die Zuwanderungswilligen weniger als zwei Jahre in einem anderen EU-Mitgliedstaate gearbeitet haben. Der deutsche Gesetzgeber hat von dieser Regelungsmöglichkeit in § 18i Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E Gebrauch gemacht, allerdings ohne festzuschreiben, dass diese Regelung nur für nichtreglementierte Berufe gilt. **Obwohl Pflegeberufe, also „reglementierte Berufe“, nicht unter § 18 i Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E fallen können, spricht sich der bpa für eine Streichung dieser Regelung aus, um auch Trägern von nichtreglementierten Berufen eine Erleichterung bei einem Zuzug aus einem anderen EU-Mitgliedstaat nach Deutschland zu ermöglichen**, denn die Fortgeltung einer einmal erteilten Gleichwertigkeitsfeststellung ist ein Kernbestandteil einer innereuropäischen Mobilität, die unbedingt gewahrt sein muss, um positive Effekte auf den Arbeitsmarkt in Deutschland entfalten zu können.

Der bpa spricht sich also insgesamt dafür aus, die Befreiungswirkung in § 18i Abs. 1 AufenthG-E in seiner geplanten Fassung unbegrenzt zu gewährleisten, also auf die Einschränkungen der Nr. 1 und 2 zu verzichten, um die innereuropäische Mobilität von Zuwanderungswilligen nicht unnötig zu erschweren und fordert daher die Streichung von § 18i Abs. 1 Nr. 1 und 2 AufenthG-E. § 18i Abs. 1 AufenthG sollte daher wie folgt gefasst werden:

(1) Einem Ausländer, der eine gültige Blaue Karte EU besitzt, die von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union erteilt wurde und mit der er sich seit mindestens zwölf Monaten rechtmäßig in diesem Mitgliedstaat der Europäischen Union aufhält, wird eine Blaue Karte EU nach § 18g erteilt, wenn die Voraussetzungen nach § 18g vorliegen. Die Voraussetzung nach § 18 Absatz 2 Nummer 4 gilt als erfüllt.

Siehe dazu den **gelb unterlegten Änderungsvorschlag** in Artikel 1 Nr. 9 des Entwurfs, im Anhang an diese Stellungnahme.

2.2.3 Artikel 1 Nr. 10 c) und d) (§ 19f Abs. 2 und 3 AufenthG-E – Ablehnungsgründe bei Aufenthaltstiteln nach §§. 16b, 16c, 16e, 16f, 17, 18d, 18e, 18f, 18g und 19e)

Abs. 2 Nummer 1 des § 19f AufenthG-E dient der Umsetzung von Artikel 3 Abs. 2 Buchstabe a) der RL (EU) 2021/1883. Danach ist der Antrag eines oder einer Zuwanderungswilligen auf Erteilung einer Blauen Karte EU abzulehnen, wenn diese Person einen Antrag auf Zuerkennung internationalen Schutzes gestellt hat, über den noch nicht abschließend entschieden worden ist.

Der bpa hat sich seit jeher dafür eingesetzt, dass gut integrierte Menschen, die Anträge auf Zuerkennung internationalen Schutzes gestellt haben, die Möglichkeit eines sog. *Spurwechsels* zwischen einem Leben außerhalb ihrer Heimatstaaten als Geflüchtete und als Beschäftigte mit Aufenthaltserlaubnis zur Ergreifung und Ausübung einer Tätigkeit haben müssen. Nach Überzeugung des bpa kann die Bundesrepublik Deutschland auf solche Menschen, die leistungs- und arbeitsbereit sind, nicht verzichten; dies gilt insbesondere für die Pflege- und Gesundheitsbranche.

Natürlich verkennt der bpa nicht, dass die hier in Rede stehende Regelung der Umsetzung einer EU-Richtlinie dient, die wenig Spielraum bei der Umsetzung ins nationale Recht setzt, sodass dem deutschen Gesetzgeber hier die Hände weitgehend gebunden sind.

Dies gilt aber nicht für die Neuregelung in § 19f Abs. 3 Nr. 1 AufenthG-E, wonach auch andere Aufenthaltstitel nicht an Ausländer:innen vergeben werden dürfen, wenn diese in einem anderen Mitgliedstaat der europäischen Union Anträge auf Zuerkennung internationalen Schutzes gestellt haben, über die noch nicht entschieden wurde oder in anderen EU-Mitgliedstaaten internationalen Schutz genießen. Diese Neuregelung fußt nicht auf der Umsetzung der o.g. EU-Richtlinie, sodass der deutsche Gesetzgeber bei diesen Regelungen uneingeschränkt handeln kann.

Vom Spurwechsel profitieren alle. Qualifizierte Geflüchtete oder Geflüchtete, die geeignet und qualifikationswillig sind, erhalten eine berufliche Perspektive und eine hervorragende Möglichkeit zur Integration. Die deutsche Gesellschaft gewinnt, weil dringend benötigte Arbeitskräfte bleiben können und arbeitswillige Menschen nicht zur Untätigkeit verdammt werden. Es kommt nicht darauf an, ob ein Spurwechsel mit der Blauen Karte EU vereinbar ist. Es kommt darauf an, ob die Bundesregierung sich mit dem vorliegenden Gesetzentwurf grundsätzlich zum Spurwechsel bekennt. Auch unabhängig von der Blauen Karte EU gibt es aufenthaltsrechtliche Regelungsmöglichkeiten, um einen Spurwechsel zu ermöglichen. Der bpa fordert die Bundesregierung auf, sich klar dazu zu bekennen und die entsprechenden Regelungen noch in den Gesetzentwurf aufzunehmen.

Der bpa fordert daher die Streichung von § 19f Abs. 3 Nr. 1 AufenthG-E und schlägt daher folgende Formulierung vor:

(3) Eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 16b, 16e, 17 Absatz 2, den §§ 18d und 19e wird über die in Absatz 1 genannten Ausschlussgründe hinaus nicht erteilt an Ausländer, die eine Blaue Karte EU nach § 18g oder einen Aufenthaltstitel, der durch einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union auf Grundlage der Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates (ABl. L 282 vom 28.10.2021, S. 1) erteilt wurde, besitzen. Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18d wird darüber hinaus nicht erteilt, wenn die Forschungstätigkeit Bestandteil eines Promotionsstudiums als Vollzeitstudienprogramm ist.

Siehe dazu den gelb **unterlegten Änderungsvorschlag in Artikel 1 Nr. 10 d)** des Entwurfs, im Anhang an diese Stellungnahme.

2.2.4 Artikel 1 Nr. 13 (§ 29 AufenthG-E – Familiennachzug zu Ausländern)

Der geplante § 29 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E privilegiert Familienangehörige von Inhaber:innen Blauer Karten EU beim Familiennachzug. Dabei geht es einerseits um Familienmitglieder, deren Angehörige schon in anderen EU-Staaten Inhaber:innen einer blauen Karte EU waren. Solch Familienmitglieder können ohne Visumverfahren direkt nach Deutschland einreisen. Andererseits sind solche Familienmitglieder von verschiedenen Antragsvoraussetzungen

befreit, z.B. vom Nachweis ausreichenden Wohnraums und ausreichender Lebensunterhaltsicherung.

Der bpa begrüßt diese Privilegierungen ausdrücklich, da er sich seit Jahren für einen vereinfachten Familiennachzug nach Deutschland einsetzt, um das Arbeiten in Deutschland für die dringend benötigten Fachkräfte aus Drittstaaten attraktiver zu machen. Nach Ansicht des bpa sollten solche Erleichterungen beim Familiennachzug nach Deutschland eher die Regel als die Ausnahme für Inhaber:innen Blauer Karten EU sein. Wenn es der Bundesregierung ernst damit ist, den Fachkräftezuzug nach Deutschland zu fördern, dann wird sie nicht umhin kommen, solche Privilegien für den Familiennachzug auch für Inhaber:innen anderer Aufenthaltstitel zu statuieren. Der bpa fordert daher die gleichen Familienzuzugsprivilegien mindestens auch für Inhaber:innen der Aufenthaltstitel nach §§ 16a, 16b, 16d, 17, 18a und 18b AufenthG. In § 29 Abs. 1 AufenthG sollte folgender Satz 2 aufgenommen werden:

Satz 1 Nummer 2, § 5 Absatz 1 Nummer 1 mit Ausnahme des Bestehens ausreichenden Krankenversicherungsschutzes sowie § 27 Absatz 3 Satz 1 finden keine Anwendung, wenn

1. *der Familiennachzug zu einem Inhaber einer Blauen Karte EU erfolgen soll,*
2. *der Inhaber der Blauen Karte EU unmittelbar vor der Erteilung der Blauen Karte EU im Besitz einer Blauen Karte EU war, die ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat und*
3. *die familiäre Lebensgemeinschaft bereits in dem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union bestand.*

Satz 1 Nummer 2, § 5 Absatz 1 Nummer 1 mit Ausnahme des Bestehens ausreichenden Krankenversicherungsschutzes sowie § 27 Absatz 3 Satz 1 finden darüber hinaus keine Anwendung, wenn der Familiennachzug zu einem Inhaber eines Aufenthaltstitels nach §§ 16a, 16b, 16d, 17, 18a und 18b erfolgen soll.

Siehe dazu den gelb unterlegten Änderungsvorschlag in Artikel 1 Nr. 13 des Entwurfs, im Anhang an diese Stellungnahme.

2.2.5 Artikel 1 Nr. 27 a) und b) (§ 81 Abs. 6, 6a AufenthG-E – Beantragung des Aufenthaltstitels)

Ebenso begrüßt der bpa die sachliche und zeitliche Koppelung des Antrags und der Entscheidung über die Vergabe einer Blauen Karte EU und über den Familiennachzug von Antragsteller:innen. Auch hier gilt:

sollte es der Bundesregierung ernst damit sein, die Fachkräftezuwanderung nach Deutschland auszubauen, wird eine solche Koppelung auch bei Zuwanderungswilligen notwendig sein, die andere Aufenthaltstitel für Fachkräfte oder Auszubildende beantragen.

2.2.6 Artikel 1 Nr. 30 (§ 91f AufenthG-E – Auskünfte zur Durchführung der Richtlinie (EU) 2021/1883)

§ 91f AufenthG-E dient der Umsetzung von Artikel 28 der RL (EU) 2021/1883 und erhebt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zur nationalen Kontaktstelle für Fragen der Blauen Karte EU. Dazu enthält § 91f AufenthG-E detaillierte Regelungen, welche Daten das BAMF zukünftig mit anderen nationalen Kontaktstellen in den anderen EU-Mitgliedstaaten austauschen soll sowie darüber, inwieweit sich das BAMF mit den einzelnen Ausländerbehörden in Deutschland auszutauschen hat.

Die Bundesregierung hatte in ihrem Eckpunktepapier zur Fachkräftewanderung (Bundestags-Drucksache 20/4978) unter anderem angekündigt, die Bundesländer dabei unterstützen zu wollen, die länderspezifischen Kompetenzen bei der Berufsankennung von Zuwanderungswilligen zu bündeln und ggf. dabei länderübergreifende Behörde zu schaffen. Ein solches Vorhaben hat der bpa von Anfang an gefordert und daher auch das hier genannte Vorhaben der Bundesregierung ausdrücklich unterstützt. **Aktuell befindet sich die Bundesregierung nach Ansicht des bpa in einem Dilemma, einerseits europarechtliche Vorgaben für die Errichtung einer nationalen Kontaktstelle für aufenthaltsrechtliche Fragen umsetzen zu müssen und andererseits in Deutschland nicht die Gesetzgebungskompetenz zur Etablierung deutschlandweiter einheitlicher Strukturen im Bereich der Berufsankennung zu haben.**

Die von der Bundesregierung geplante Etablierung einer nationalen Kontaktstelle darf nach Ansicht des bpa nur ein erster Schritt in eine richtige Richtung sein. Die Bundesregierung muss die Vorgaben der RL (EU) 2021/1883 nutzen, um sich mit den Ländern schnellstmöglich in einen Austausch zu darüber zu begeben, wie man die nationale Kontaktstelle als Beispiel für eine intensiviertere Zusammenarbeit der Länder im Bereich der Berufsankennung nutzen kann, damit die Länder ihrerseits die Bereitschaft aufbringen können, die verschiedenen Verwaltungsstrukturen auf Landesebene möglichst deutschlandweit zusammenzuführen.

2.2.7 Artikel 2 Nr. 2 b) (§ 4a Abs. 4 AufenthG-E – Zugang zur Erwerbstätigkeit)

Die angedachte Änderung in § 4a Absatz 4 AufenthG-E ist ein Teil der Umsetzung des Eckpunktepapiers der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung (Bundestags-Drucksache 20/4978), in dem die Bundesregierung angekündigt hatte, zukünftig auch **sog. Kontingentlösungen** umsetzen zu wollen. Dementsprechend ist § 4a Abs. 4 AufenthG-E nicht die Schwerpunktregelung zu den angedachten Kontingentregelungen, diese sind vielmehr in § 15d BeschV detailliert geregelt und § 4a Abs. 4 AufenthG-E dient nur der aufenthaltsrechtlichen Flankierung dieser angedachten Maßnahmen.

Der bpa wird daher ausführlich zu § 15d BeschV in der angedachten Fassung Stellung nehmen und an dieser Stelle nur einige allgemeine Hinweise machen.

Kontingentregelungen – die ausdrücklich nicht mit Saisonregelungen vergleichbar sein sollten – bieten sich ausdrücklich an, um weniger qualifizierten Zuwanderungswilligen die Möglichkeit zur Zuwanderung und Beschäftigung in weniger qualifizierten Tätigkeiten zu ermöglichen. Gleichzeitig bieten Kontingentlösungen auch die Möglichkeit, den davon profitierenden Personen die Chance zu geben, sich aus den weniger qualifizierten Tätigkeiten heraus zu entwickeln und perspektivisch qualifizierten Tätigkeiten in Deutschland nachzugehen.

Konkret bedeutet das für die Pflegebranche, dass gerade Kontingentregelungen die Möglichkeiten eröffnen, z.B. Pflegehilfskräfte für Hilfskrafttätigkeiten nach Deutschland zu holen und darüber hinaus bestimmten Personen aus diesem Kreis die Möglichkeit zu geben, sich in Deutschland zu Pflegefachkräften aus- oder weiterbilden zu lassen. Dafür ist es aber unbedingt erforderlich, Zuwanderungswilligen, die im Rahmen von Kontingentlösungen nach Deutschland kommen, die Möglichkeit zu geben, deutlich länger als die angedachten 90 Tage in Deutschland zu arbeiten und ihnen darüber hinaus die Möglichkeit zu geben, kurz oder mittelfristig einen anderen Aufenthaltstitel (z.B. zur Berufsausbildung) zu erhalten.

Mehr noch: angesichts der anstehenden Entwicklungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt muss sich der Gesetzgeber vor Augen führen, dass eng befristete Kontingentregelungen keine Zukunft haben. In vielen Dienstleistungsbereichen, in denen über Kontingentregelungen eher weniger qualifizierte Zuwanderungswillige nach Deutschland kommen, wird man erkennen müssen, dass für deren Arbeiten deutlich mehr Bedarf besteht, als dass dafür 90 Tage ausreichen werden.

2.2.8 Artikel 2 Nr. 3 a) (§ 16a Abs. 1 AufenthG-E - Berufsausbildung; berufliche Weiterbildung)

Mit den angedachten Änderungen in § 16a Abs. 1 AufenthG-E wird einerseits ermöglicht, auch während der Berufsausbildung einen Wechsel in einen anderen Aufenthaltstitel vorzunehmen, zu dem der oder die Ausländer:in die Erteilungsvoraussetzungen erfüllt (eine Ausnahme gilt bei Beschäftigungen nach § 19c Absatz 1 AufenthG).

Andererseits wird die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 während der Berufsausbildung ausgeschlossen. Dieser Ausschluss begründet sich darin, dass durch die umfangreiche Streichung von Zweckwechselverboten durch Voraufenthalte die erforderlichen Erteilungsvoraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis vor Abschluss einer Berufsausbildung erreicht werden können.

Der bpa begrüßt diese flexibilisierende Regelung ausdrücklich.

2.2.9 Artikel 2 Nr. 6 a) bis g) (§ 16d AufenthG-E – Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen)

§ 16d AufenthG-E soll grundsätzlich geändert werden.

In **§ 16d Abs. 1 AufenthG-E** soll die Dauer der Aufenthaltserlaubnis auf grundsätzlich 24 Monate mit der Möglichkeit der Verlängerung auf drei Jahre festgelegt werden. Damit soll der Erkenntnis Rechnung getragen werden, dass Anerkennungsverfahren in den reglementierten Berufen (insbesondere in den Gesundheitsberufen) oftmals länger als zwei Jahre dauern. Gleichzeitig soll dadurch ein Gleichlauf mit den Regelungen in § 16d Abs. 4 erreicht werden, wonach in den Fällen, in denen die Zuwanderung in Zusammenarbeit mit den Bundesagenturen für Arbeit erfolgt, eine Aufenthaltsdauer bis zu drei Jahren möglich ist.

Der bpa hatte in der Vergangenheit wiederholt betont, dass sich Berufsanerkennungsverfahren deutlich verkürzen ließen, wenn in den Drittstaaten bereits wichtige Maßnahmen zur Sprachenbildung und Berufsanerkennung angeboten werden. Dazu gehören nach Ansicht des bpa z.B. sog. **One-Stop-Anlaufstellen in Drittstaaten**, in denen z.B. bereits Sprachkurse angeboten und vorbereitende Schritte für das Berufsanerkennungsverfahren in Deutschland unternommen werden können. Dies alles würde nicht nur die Zeit der Berufsanerkennungsverfahren deutlich verkürzen, sondern auch die

zuständigen Behörden in Deutschland spürbar entlasten. **Darüber hinaus steht der bpa nach wie vor ausdrücklich dafür, dass die Berufsanerkenntungsverfahren in den Bundesländern vereinheitlicht werden, besser noch, dass es ein bundesweit gültiges Berufsanerkenntungsverfahren geben muss, für das eine zentrale bundesweite Stelle zuständig sein muss. Und darüber hinaus fordert der bpa, dass es für Pflegeausbildungen aus Staaten mit einer regulären Ausbildungsdauer/Vollzeit-Studium von drei Jahren oder länger eine grundsätzliche Berufsankennung geben muss (Kompetenzvermutung).** Dies alles würde lange Berufsanerkenntungsverfahren überflüssig machen.

Die in **§ 16d Abs. 3 AufenthG-E** vorgesehene Befristung von zwei Jahren für die Durchführung des Anerkennungsverfahrens wird auf drei Jahre erhöht. Auch hier gilt, was bereits zu § 16d Abs. 1 AufenthG-E gesagt wurde: **mit den richtigen Schritten zum Auf- und Ausbau einer Infrastruktur zur Aus- und Weiterbildung in den Drittstaaten, vor allem aber mit verschlankten Berufsanerkenntungsverfahren und Kompetenzvermutungen in Deutschland wären längere Anerkennungsfristen ggf. gar nicht notwendig.**

§ 16d Abs. 3a AufenthG-E schafft darüber hinaus einen **neuen Aufenthaltstitel**, der der Zielrichtung der sog. Erfahrungssäule im Eckpunktepapier der Bundesregierung Rechnung trägt. Die Rede ist von der **sog. Anerkennungspartnerschaft**, bei der vor Titelerteilung kein Anerkennungsverfahren erforderlich ist. Die Erteilung dieses Aufenthaltstitels ist dementsprechend von mehreren Voraussetzungen abhängig:

- Die Zuwanderungswilligen verfügen bei der Einreise nach Deutschland über eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation, der eine mindestens zweijährige Ausbildungszeit vorausgegangen ist, oder über einen staatlich anerkannten Hochschulabschluss.
- Es liegt ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung vor.
- Zwischen dem/der Zuwanderungswilligen und dem deutschen Arbeitgeber besteht zusätzlich eine Vereinbarung, wonach sich der/die Zuwanderungswillige verpflichtet, spätestens nach Einreise ein Verfahren zur beruflichen Anerkennung einzuleiten und sich der Arbeitgeber verpflichtet, dem/der Zuwanderungswilligen neben der Beschäftigung die notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen zu ermöglichen.
- Der Arbeitgeber ist für eine Ausbildung bzw. Nachqualifizierung geeignet.
- Der/die Zuwanderungswillige verfügt bei der Einreise über die notwendigen Sprachkenntnisse (mindestens A2).

- Die BA muss nach § 39 BeschV zugestimmt haben, es sei denn, durch die BeschV oder durch zwischenstaatliche Vereinbarungen ist bestimmt, dass die Zustimmung nicht erforderlich ist.

Dieser detaillierte Anforderungskatalog zeigt, dass die Anerkennungspartnerschaft kein unbürokratischer Aufenthaltstitel ist. Der bpa hatte daher in der Vergangenheit wiederholt gefordert, dass die Berufsanerkenntnisverfahren „entschlackt“ werden müssen, also auf der einen Seite deutlich gestrafft und auf der anderen Seite von unnötigen Vorlagepflichten und Prüfschritten befreit werden müssen. **Nichtsdestotrotz sieht der bpa in diesem Aufenthaltstitel auch positive Ansätze: vor allem die Möglichkeit nach Deutschland einzureisen, ohne schon im Herkunftsland erste Schritte für eine Berufsankennung gemacht haben zu müssen, wird eine Einreise nach Deutschland, um hier eine Beschäftigung aufzunehmen, für zahlreiche Zuwanderungswillige attraktiver machen. Wichtig ist nur, dass es den Zuwanderungswilligen mit diesem Aufenthaltstitel unbürokratisch möglich gemacht wird, während der Berufsankennung zur Sicherung des eigenen Unterhalts zu arbeiten.**

Mit der Änderung in **§ 16d Abs. 4** AufenthG-E wird der wöchentliche Umfang der Nebenbeschäftigung von zehn auf 20 Stunden erhöht.

Die geplante Neufassung in **§ 16d Abs. 5** AufenthG-E hat klarstellenden Charakter; mit dem Aufenthaltstiteln nach § 16d Abs. 5 AufenthG soll keine Erlaubnis einer Erwerbstätigkeit einhergehen.

§ 16d Abs. 6 AufenthG-E schafft in seiner geplanten Neufassung einen weiteren **neuen Aufenthaltstitel** von bis zu sechs Monaten zur **sog. Qualifikationsanalyse**. Dieser Aufenthaltstitel dient nur der Feststellung einer vorhandenen Qualifikation und nicht dem Ausgleich von Defiziten. Zuwanderungswillige sollende hierdurch die Möglichkeit bekommen, ihre Kompetenzen in Deutschland überprüfen zu lassen, wenn sie nicht in der Lage sind, die für die Feststellung der Gleichwertigkeit erforderlichen Unterlagen vollständig vorzulegen (Krieg, Staatsversagen, unverhältnismäßiger Aufwand zur Beibringung der Nachweise etc.). Die Aufenthaltserlaubnis wird für sechs Monate erteilt, um den Zeitraum von Vorbereitung, Durchführung und Bescheidung des Antrags zur Qualifikationsanalyse zu umfassen.

Voraussetzungen für diesen Aufenthaltstitel sind:

- Behördliche Feststellung, dass die Voraussetzungen für eine Qualifikationsanalyse gegeben sind.
- Glaubhaftmachung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen.

- Konkretes Arbeitsplatzangebot für eine Beschäftigung nach Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation. Sollten durch die zuständigen Anerkennungsstellen Defizite in der Berufsqualifikation festgestellt werden, dient das Erfordernis eines konkreten Arbeitsplatzangebots der Sicherung des Lebensunterhalts des Ausländers.
- Mindestens hinreichende deutsche Sprachkenntnisse.

Dieser Aufenthaltstitel ist von der Idee her gut geeignet, um Zuwanderungswilligen, die ihre beruflichen Qualifikationen nicht nachweisen können, zu helfen, in Deutschland beruflich Fuß zu fassen. Allerdings sagt diese Regelung nichts darüber aus, wie es in der Praxis funktionieren soll, dass Zuwanderungswillige, die z.B. über keine Ausbildungszeugnisse verfügen, ihre Berufsqualifikationen glaubhaft machen. Solange solche praktischen Fragen nicht beantwortet sind, ist es zweifelhaft, ob dieser Aufenthaltstitel eine große praktische Relevanz entfalten wird.

Der bpa begrüßt die Neuregelungen in § 16d AufenthG-E insgesamt ausdrücklich als ein Zeichen dafür, dass es der Bundesregierung ernst ist, Zuwanderung für qualifizierte Zuwanderungswillige nach Deutschland zu erleichtern und damit die angespannte Arbeitsmarktsituation im Bereich von Pflege und Gesundheit zumindest ansatzweise zu entschärfen.

Ganz besonders begrüßt der bpa die Fristverlängerungen in Abs. 1 und Abs. 3, wonach die Aufenthaltsdauer auf maximal drei Jahre (statt bisher zwei Jahre) festgeschrieben wird. Die Erfahrungen haben bisher immer wieder gezeigt, dass Berufsanerkennungsverfahren in Gesundheitsberufen kaum in zwei Jahren zu absolvieren sind. Ferner war schon bisher kaum einsehbar, weshalb die Aufenthaltsdauer in den Fällen des Abs. 4 (Zuwanderung aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen) länger dauern sollte, als in den Fällen des Abs. 1 und des Abs. 3. Allerdings wären gesetzlich festgeschriebene Kompetenzvermutungen zielführender, um Berufsanerkennungen in Deutschland zu „entschlacken“ bzw. deutlich zu verkürzen.

Ebenso begrüßt der bpa grundsätzlich die Lockenrungen der Bestimmungen zu den Nebenbeschäftigungen während der Berufsanerkennungsverfahren. In diesem Zusammenhang ist jedoch auf Folgendes hinzuweisen: Einrichtungen, die Zuwanderungswilligen im Rahmen eines Aufenthaltstitels nach § 16d eine Berufsanerkennung in Deutschland bei gleichzeitiger Nebenbeschäftigung ermöglichen, stehen oftmals vor dem wirtschaftlichen Risiko, dass die Zugewanderten schon

während der Anerkennungsphase von anderen Pflege- und Gesundheitseinrichtungen (insbesondere von Krankenhäusern) auf Beschäftigungsmöglichkeiten nach der Berufsanerkennung angesprochen werden. Solche Abwerbeversuche müssen aufgrund des skizzierten wirtschaftlichen Risikos so weit wie möglich ausgeschlossen werden; dies gilt insbesondere für die neuen Aufenthaltstitel nach § 16d Abs. 3a (Anerkennungspartnerschaft) und Abs. 6 (Qualifikationsanalyse), weil diese aufgrund der damit verbundenen Unsicherheiten ein besonderes wirtschaftliches Risiko für die beschäftigenden Einrichtungen sind. Da eine zwingende Weiterbeschäftigung nach Berufsanerkennung bei der Einrichtung, bei der das Anerkennungsverfahren durchlaufen wurde, verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigen ist, muss mindestens die Erlaubnis zur Nebenbeschäftigung während der Anerkennungsverfahrens auf die Einrichtung beschränkt werden, bei der das Anerkennungsverfahren absolviert wird.

Ebenso weist der bpa darauf hin, dass die in § 16d Abs. 3a AufenthG-E geforderte Geeignetheit des Arbeitgebers unzumutbar ist, bzw. für den Arbeitgeber eine völlig unverträgliche bürokratische Herausforderung ist und die Möglichkeiten der Anerkennungspartnerschaft unnötig einschränkt. Diese Voraussetzung ist daher zu streichen.

Ferner fordert der bpa, die maximale Zeit der Aufenthaltsdauer nach § 16d Abs. 3a AufenthG-E auf vier Jahre zu verlängern, weil das Sprachniveau, an das eine Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 3a geknüpft ist, gerade für Gesundheitsberufe nicht ausreicht, was eine intensive sprachliche Schulung während des Anerkennungsverfahrens nötig machen kann, was wiederum eine Anerkennungs- und Aufenthaltsdauer von mehr als drei Jahren nötig machen kann bzw. wird.

Der bpa hatte immer wieder gefordert, dass die Regelung in § 16d Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 AufenthG auch für private Anwerbungen und Vermittlungen gelten soll, da die zwischenstaatlichen Vermittlungsabsprachen nur einen Teil der Fallzahlen der privaten Vermittlungen darstellen. Pflege- und andere Einrichtungen brauchen jedoch die Flexibilität, auch selbst oder mit privaten Vermittlungsunternehmen Vereinbarungen über Fachkräftenwerbungen zu schließen und die Anerkennung erst in Deutschland durchzuführen. Anwerbung und Vermittlung von Fachkräften darf kein staatliches Monopol sein bzw. werden!

Der bpa schlägt vor, § 16d Abs. 3a AufenthG wie folgt zu fassen:

(3a) Einem Ausländer soll zur Durchführung eines Verfahrens zur Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit begleitender Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn

1. *der Ausländer*
 - a) *über eine ausländische Berufsqualifikation verfügt, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder*
 - b) *einen ausländischen Hochschulabschluss besitzt, der von dem Staat, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist und*
 2. *ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung vorliegt,*
 3. *sich aus einer zwischen dem Ausländer und dem Arbeitgeber zu schließenden Vereinbarung ergibt, dass*
 - a) *sich der Ausländer verpflichtet, spätestens nach der Einreise bei der im Inland nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständigen Stelle unverzüglich das Verfahren zur Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation einzuleiten, und*
 - b) *sich der Arbeitgeber gegenüber dem Ausländer verpflichtet, ihm die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung seiner Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen,*
- der Ausländer über die der angestrebten Tätigkeit entsprechende, mindestens jedoch hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt und*
4. *die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch die Beschäftigungsverordnung oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist.*

Wird die Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet beantragt, so kann die Ausländerbehörde verlangen, dass der Antragsteller das Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a) oder b) von [Bezeichnung der Behörde] bestätigen lässt. Die Aufenthaltserlaubnis wird bei erstmaliger Erteilung für die Dauer der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, höchstens jedoch für ein Jahr erteilt. Die Aufenthaltserlaubnis kann auf bis

zu vier Jahre verlängert werden. Nach zeitlichem Ablauf des Höchstzeitraumes der Aufenthaltserlaubnis darf keine Aufenthaltserlaubnis nach § 16d und § 19c Absatz 1 in Verbindung mit einer Regelung der Beschäftigungsverordnung für vorübergehende Beschäftigungen erteilt werden. § 9 findet keine Anwendung. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nur zur Ausübung der Beschäftigung nach Nummer 2 sowie zu einer Nebenbeschäftigung von bis zu zehn Stunden je Woche **beim Arbeitgeber nach Satz 1 Nr. 3.**

Der bpa schlägt vor, § 16d Abs. 4 Satz 1 AufenthG wie folgt zu fassen:

*Einem Ausländer kann zum Zweck der Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erteilt und um jeweils ein Jahr bis zu einer Höchstaufenthaltsdauer von drei Jahren verlängert werden, wenn der Ausländer auf Grund einer Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes **oder auf Grund einer Absprache eines deutschen Arbeitgebers mit einem Personalvermittlungsdienstleister im Herkunftsland***

1. *über das Verfahren, die Auswahl, die Vermittlung und die Durchführung des Verfahrens zur Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation und zur Erteilung der Berufsausübungserlaubnis bei durch Bundes- oder Landesgesetz reglementierten Berufen im Gesundheits- und Pflegebereich oder*
2. *über das Verfahren, die Auswahl, die Vermittlung und die Durchführung des Verfahrens zur Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation und, soweit erforderlich, zur Erteilung der Berufsausübungserlaubnis für sonstige ausgewählte Berufsqualifikationen unter Berücksichtigung der Angemessenheit der Ausbildungsstrukturen des Herkunftslandes*

in eine Beschäftigung vermittelt worden ist und die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch die Beschäftigungsverordnung oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist.

Der bpa schlägt vor, § 16d Abs. 6 wie folgt zu fassen:

(6) Einem Ausländer kann zum Zweck der Feststellung seiner maßgeblichen beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten, die zur Feststellung der Gleichwertigkeit seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation erforderlich sind (Qualifikationsanalyse) eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu

sechs Monaten erteilt werden. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt voraus, dass

1. die zuständige Stelle entschieden hat, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für ein sonstiges Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation vorliegen und die Durchführung einer Qualifikationsanalyse zugesagt wurde,
2. der Ausländer eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation, die ihn zu einer qualifizierten Beschäftigung befähigt, glaubhaft machen kann,
3. ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine Beschäftigung nach Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation vorliegt und
4. der Ausländer über deutsche Sprachkenntnisse, die der abzulegenden Qualifikationsanalyse entsprechen, in der Regel jedoch mindestens über hinreichende deutsche Sprachkenntnisse, verfügt.

Absatz 1 Satz 4 und Absatz 2 gelten entsprechend für eine Nebenbeschäftigung beim Arbeitgeber nach Satz 2 Nr. 3. Stellt die zuständige Stelle nach Durchführung des Verfahrens fest, dass Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahmen erforderlich sind, kann der Aufenthalt nach Absatz 1 oder Absatz 3 fortgesetzt werden, sofern die dort jeweils genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Eine Anrechnung der Dauer des Aufenthalts nach Satz 1 auf die in den Absätzen 1 oder 3 genannte Höchstaufenthaltsdauer erfolgt nicht.“

Siehe zu den hier angemarkten Punkten die gelb unterlegten Änderungsvorschläge in Artikel 2 Nr. 6 des Referentenentwurfs, im Anhang an diese Stellungnahme.

2.2.10 Artikel 2 Nr. 10 und Nr. 11 (§ 18a AufenthG-E – Fachkräfte mit Berufsausbildung) (§ 18b AufenthG-E – Fachkräfte mit akademischer Ausbildung)

Auch Fachkräften mit anerkannter Berufsausbildung und anerkannter akademischer Ausbildung soll die Möglichkeit zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung in nichtreglementierten Berufen eröffnet werden. Ebenso soll für diese Fachkräfte bei inländischen Abschlüssen die Aufenthaltserlaubnis ohne Zustimmung der BA erteilt werden.

Der bpa wird regelmäßig mit der Tatsache konfrontiert, dass es bei der Visavergabe und bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln aufgrund hoher Nachfragen im Aus- und im Inland zu Bearbeitungsschwierigkeiten und Wartezeiten kommt. Daher hatte der bpa in der Vergangenheit schon

mehrfach gefordert, dass bei solchen behördlichen Engpässen ein klarer Bearbeitungsvorrang für Anträge gelten muss, die von Träger:innen von Engpassberufen gestellt werden, die im Bereich der Daseinsvorsorge tätig werden wollen. Der bpa ist der Auffassung, dass dieses Vorrangverhältnis immer noch notwendig ist. In §§ 18a und 18b AufenthG sollte daher deutlich gemacht werden, dass diese Aufenthaltstitel vorrangig an Berufsträger:innen von Engpassberufen in der Daseinsvorsorge vergeben werden sollen.

Der bpa schlägt vor, § 18a AufenthG wie folgt zu fassen:

Einer Fachkraft mit Berufsausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. Einer Fachkraft, die über eine inländische qualifizierte Berufsausbildung verfügt, kann eine solche Aufenthaltserlaubnis ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden. Fachkräften mit einer Berufsausbildung in einem von der Bundesagentur für Arbeit festgestellten Engpassberuf im Bereich der Daseinsvorsorge soll die Aufenthaltserlaubnis bei nachgewiesenem Bedarf durch den Arbeitgeber stets erteilt werden.

Der bpa schlägt vor, § 18b AufenthG wie folgt zu fassen:

Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung, die über einen inländischen Hochschulabschluss verfügt, kann eine solche Aufenthaltserlaubnis stets ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden. Fachkräften mit einer akademischen Ausbildung in einem von der Bundesagentur für Arbeit festgestellten Engpassberuf in der Daseinsvorsorge soll die Aufenthaltserlaubnis bei nachgewiesenem Bedarf durch den Arbeitgeber stets erteilt werden.

Siehe dazu die **gelb unterlegten Änderungsvorschläge in Artikel 2 Nr. 10 und Nr. 11** des Referentenentwurfs, im Anhang an diese Stellungnahme.

2.2.11 Artikel 2 Nr. 14 d) ff) und e) bb) (§ 20 AufenthG-E – Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte)

Nach § 20 AufenthG-E sollen – was von besonderer Bedeutung für die Pflegebranche in Deutschland ist – an zwei Stellen Regelungen aufgenommen werden, die sich explizit auf Absolvent:innen von Pflegeassistentenausbildungen beziehen. So soll in § 20 Abs. 1 AufenthG-E aufgenommen werden, dass Ausländer:innen, die in Deutschland solche Pflegeassistentenausbildungen absolviert haben, ein Aufenthaltsrecht zur Arbeitsplatzsuche haben sollen, das gemäß § 20 Abs. 2 AufenthG-E für 12 Monate erteilt wird.

Der bpa begrüßt diese Vorschrift ausdrücklich. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass eine Regelung für Ausländer:innen nicht ausreicht, wenn diese an eine Pflegeassistentenausbildung in Deutschland anknüpft. Neben der Regelung in § 20 AufenthG-E ist vor allem eine entsprechende in § 16a AufenthG notwendig, mit der der Anwendungsbereich des § 16a AufenthG für auf Pflegeassistentenausbildungen erweitert wird.

Der bpa schlägt vor, § 16a Abs. 1 Satz 1 AufenthG wie folgt zu fassen:

*Eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung **oder einer Assistenz- oder Helferausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf** kann erteilt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch die Beschäftigungsverordnung oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Aus- und Weiterbildung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist.*

Siehe dazu die **gelb unterlegten Änderungsvorschläge in Artikel 2 Nr. 3** (Änderung von § 16a AufenthG) des Referentenentwurfs, im Anhang an diese Stellungnahme.

2.2.12 Artikel 2 Nr. 15 (§ 20a AufenthG-E – Chancenkarte)

Die Neuregelung in § 20a AufenthG-E eröffnet mit der Chancenkarte Ausländer:innen, die **ohne bestehendes Beschäftigungsverhältnis** nach Deutschland einreisen oder hier verbleiben wollen, die Möglichkeit eines zeitlich beschränkten Aufenthaltstitels zur Suche nach einer Erwerbstätigkeit oder zur Anerkennung ihrer ausländischen Berufsqualifikation. Damit unterscheidet sich dieser Aufenthaltstitel wesentlich von den bisherigen Aufenthaltstiteln, die im Zusammenhang mit einer Ausbildung, Beschäftigung o.a. in Deutschland erteilt werden.

Inhaber einer Chancenkarte dürfen in einem Zeitraum von bis zu einem Jahr bis zu 20 Stunden pro Woche eine Beschäftigung oder für jeweils bis zu 2 Wochen zeitlich unbegrenzt eine Probebeschäftigung ausüben. Die Chancenkarte kann nach diesem Zeitraum nach legalem Aufenthalt im Inland oder Aufenthalt im Ausland in gleicher Dauer neu erteilt werden.

Die Erteilung der Chancenkarte nach § 20a AufenthG-E setzt nach Abs.1 voraus, dass Antragsteller:innen **Fachkräfte i.S.v. § 18 Abs. 3** AufenthG sind oder mindestens **6 Punkte** nach dem Vergabesystem erzielen. Diese Punkte werden nach Berufsqualifikation, Sprachkenntnissen, vorangegangenen Aufenthalten in Deutschland etc. vergeben.

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, begrüßt der bpa ausdrücklich die Einführung einer Chancenkarte. Sie kann eine erhebliche Erleichterung für künftige Arbeitnehmer:innen darstellen, um Zugang zu dem deutschen Arbeitsmarkt zu erhalten. Gerade die langwierigen Prozesse, die es vor dem Einsatz eines Arbeitnehmers bzw. einer Arbeitnehmerin insbesondere als Pflegefachkraft einzuhalten gilt, führen dazu, dass Zuwanderungswillige abspringen, weil sie zwischenzeitlich das Interesse verlieren. Der zentrale Punkt und das große Problem bei der Beschäftigung von Mitarbeiter:innen aus Drittstaaten sind die hohen bürokratischen Hürden und die Zeit, die die formalen Verfahren in Anspruch nehmen. Seit jeher verweist der bpa darauf, dass der Gesetzgeber hier dringend Abhilfe schaffen muss. Die Chancenkarte ist dafür grundsätzlich ein geeignetes Instrument.

Der bpa ist der Auffassung, dass die Beschränkung des zeitlichen Umfangs von einer nach einer erfolgreichen Suche aufgenommenen Probebeschäftigung auf 20 Wochenstunden oder zwei Wochen am Stück ohne Wochenarbeitszeitregelung zu starr und zu wenig flexibel ist, um dem Beschäftigungsinteresse des Ausländers bzw. der Ausländerin einerseits und der Bekämpfung des Fachkräftemangels in der Pflege andererseits Rechnung zu tragen. Um die Attraktivität der Chancenkarte für deren Inhaber:innen zu steigern, sollten der Zeitraum von mindestens einem Jahr auf zwei Jahre ausgedehnt und die Begrenzung der Wochenarbeitszeit unter Berücksichtigung von Zeiten für Anerkennungslehrgänge und Sprachkurse in das Ermessen der zuständigen Genehmigungsbehörde gestellt werden.

Der bpa kritisiert, dass der Begriff der Lebensunterhaltssicherung weder in dem Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung definiert ist und deshalb in der Rechtsanwendung bei den Antragstellern und Behörden zu großer Unsicherheit führt. Es kann nicht im Sinne einer effektiven Nutzung der Chancenkarte durch Bürger aus Drittstaaten sein, dass diese die Sicherung ihres Lebensunterhalts im Inland ohne Zuverdienst bereits vor ihrer Einreise den deutschen Behörden nachweisen müssen.

Zur Gewinnung von Pflegekräften, insbesondere im Bereich der Pflegeassistenten bzw. Pflegeassistentinnen und Pflegehelfern bzw. Pflegehelferinnen, die bereits über Berufserfahrung in ihrem Herkunftsland verfügen und zumindest ausreichende deutsche Sprachkenntnisse auf dem Niveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) mitbringen, sollten diese beiden Kriterien stärker gewichtet

werden. Es steht aus Sicht des bpa sonst zu befürchten, dass viele Interessent:innen der Chancenkarte, die keine Fachkräfte i.S.v. § 18 Abs. 3 AufenthG sind, an dem Erfordernis von 6 Punkten scheitern werden und die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften gerade in dem Bereich der Pflegeassistenten- und Pflegehelferberufe nicht in dem erforderlichen Maße gelingen wird.

Zusammenfassend lässt sich nach einer genauen Analyse des Punktevergabesystems des § 20a Abs. 3 bis 6 AufenthG-E feststellen, dass

- die Inhaberschaft einer gleichwertigen ausländischen Berufsqualifikation,
- von deutschen Sprachkenntnissen,
- in den letzten Jahren erlangte Berufserfahrung,
- ein Alter von maximal 40 Jahre sowie
- der Leumund eines legal im Inland wohnenden Menschen

Kriterien sind, die eine Erteilung der Chancenkarte unterschiedlich gewichten. Wie es die Differenzierungen zum Ausdruck bringen, sind dem Gesetzgeber die genannten Kriterien unterschiedlich von Bedeutung. Dabei ist zu beachten, dass es insgesamt 218 verschiedene Kombinationsmöglichkeiten der einzelnen Kriterien gibt, von denen 156 dazu führen, dass die erforderliche Punktzahl erreicht wird. Beispielsweise können Zuwanderungswillige, die über deutsche Sprachkenntnisse auf dem Niveau B 2 verfügen sowie in den letzten 7 Jahren mindestens 3 Jahre einschlägige Berufserfahrung in einer der Berufsqualifikation oder des Hochschulabschlusses entsprechenden Tätigkeit gesammelt hat, zweimal 3 Punkte erhalten und die notwendige Punktezahl von 6 erreichen.

Der bpa schlägt vor, § 20a Abs. 2 AufenthG wie folgt zu fassen:

*(2) Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt die Lebensunterhaltssicherung voraus. Einem Ausländer, der sich bereits im Bundesgebiet aufhält, darf eine Chancenkarte nur erteilt werden, wenn er im Besitz eines Aufenthaltstitels nach Abschnitt 3 oder 4 ist. Eine Chancenkarte nach Absatz 1 Nummer 2 kann nur erteilt werden, wenn der Ausländer über hinreichende deutsche Sprachkenntnisse oder englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau **B 1** des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt und er*

1. eine ausländische Berufsqualifikation hat, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder
2. einen ausländischen Hochschulabschluss hat, der in dem Staat, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist.

Der bpa schlägt vor, § 20a Abs. 7 und 8 wie folgt zu ändern:

(7) Die Chancenkarte berechtigt nur zur Ausübung von Beschäftigungen bis zu zwanzig Stunden je Woche sowie für jeweils bis zu zwei Wochen von zeitlich unbegrenzten Probebeschäftigungen. Die Beschränkung der Beschäftigung auf 20 Stunden je Woche kann nach freiem Ermessen [Platzhalter für Behörde] auf eine Beschäftigung von bis zu 40 Stunden je Woche verlängert werden. Eine Probebeschäftigung nach Satz 1 muss jeweils entweder qualifiziert sein, auf eine Ausbildung abzielen oder geeignet sein, im Rahmen einer Maßnahme nach § 16d aufgenommen zu werden.

(8) Die Chancenkarte wird für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren erteilt. Die Verlängerung ist ausgeschlossen. Eine Chancenkarte kann erneut nur erteilt werden, wenn sich der Ausländer zuvor mindestens ein halbes Jahr im Ausland aufgehalten hat. § 9 findet keine Anwendung.

Siehe zu diesen Anmerkungen die gelb unterlegten Änderungsvorschläge in Artikel 2 Nr. 15 des Referentenentwurfs, im Anhang an diese Stellungnahme.

3 Anhang

Referentenentwurf

des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 21. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2847) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Das Inhaltsverzeichnis wird wie folgt geändert:
 - a) Nach der Angabe zu § 18f werden folgende Angaben eingefügt:
 - „§ 18g Blaue Karte EU
 - § 18h Kurzfristige Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU
 - § 18i Langfristige Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU“.
 - b) Die Angabe zu § 19f wird wie folgt gefasst:
 - „§ 19f Ablehnungsgründe bei Aufenthaltstiteln nach den §§ 16b, 16c, 16e, 16f, 17, 18d, 18e, 18f, 18g und 19e.“
 - c) Die Angabe zu § 91f wird wie folgt gefasst:
 - „§ 91f Auskünfte zur Durchführung der Richtlinie (EU) 2021/1883 innerhalb der Europäischen Union“.
2. In § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2a wird die Angabe „§ 18b Absatz 2“ durch die Angabe „§ 18g“ ersetzt.
3. § 9b Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 1 wird wie folgt gefasst:
 - „Auf die erforderlichen Zeiten nach § 9a Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 werden die Zeiten angerechnet, in denen der Ausländer im Besitz
 - 1. einer von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellten Blauen Karte EU oder
 - 1. eines von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellten Aufenthaltstitels zur Ausübung einer Beschäftigung auf akademischem

Niveau, zum Zweck der Forschung, des Studiums oder aufgrund der Rechtsstellung eines international Schutzberechtigten

war, wenn sich der Ausländer bei Antragstellung seit mindestens zwei Jahren als Inhaber einer Blauen Karte EU im Bundesgebiet aufhält und unmittelbar vor der Erteilung dieser Blauen Karte EU im Besitz einer Blauen Karte EU war, die ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat.“

- b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
 „Für Voraufenthalte mit einem von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union erteilten Aufenthaltstitel zum Zweck des Studiums gilt Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 entsprechend.“
 - c) Die bisherigen Sätze 2 bis 4 werden die Sätze 3 bis 5.
 - d) In Satz 5 werden die Wörter „Sätze 1 bis 3“ durch die Wörter „Sätze 1 bis 4“ ersetzt.
4. § 18 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 Nummer 5 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird die Angabe „§ 18b Absatz 1“ durch die Angabe „§ 18b“ ersetzt.
 - bb) In Satz 3 werden die Wörter „Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat“ durch die Wörter „Bundesministerium des Innern und für Heimat“ ersetzt.
 - b) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach der Angabe „§§ 18a und 18b“ die Wörter „sowie die Blaue Karte EU“ eingefügt.
 - bb) In Satz 2 werden nach dem Wort „Monate“ ein Komma sowie die Wörter „höchstens jedoch für vier Jahre,“ eingefügt.
5. § 18b wird wie folgt gefasst:

„§ 18b

Fachkräfte mit akademischer Ausbildung

Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung erteilt werden, zu der ihre Qualifikation sie befähigt.“

6. § 18c wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 1 wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt und nach der Angabe „18d“ werden die Wörter „oder § 18g“ eingefügt.
 - bb) In Nummer 2 werden die Wörter „oder §“ durch ein Komma ersetzt und nach der Angabe „18d“ werden die Wörter „oder § 18g“ eingefügt.

b) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „§ 18b Absatz 2“ durch die Angabe „§ 18g“ ersetzt.

7. Nach § 18f wird folgender § 18g eingefügt:

„§ 18g

Blaue Karte EU

(1) Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung wird ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Blaue Karte EU zum Zweck einer ihrer Qualifikation angemessenen Beschäftigung erteilt, wenn sie ein Gehalt in Höhe von mindestens 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung erhält und keiner der in § 19f Absatz 1 und 2 geregelten Ablehnungsgründe vorliegt. Fachkräften mit akademischer Ausbildung, die

2. einen Beruf ausüben, der zu den Gruppen 132, 133, 134, 21, 221, 222, 225, 226, 23 oder 25 nach der Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) (ABl. L 292 vom 10.11.2009, S. 31) gehört, oder
3. den Hochschulabschluss nicht mehr als drei Jahre vor der Beantragung der Blauen Karte EU erworben haben,

wird die Blaue Karte EU abweichend von Satz 1 mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt, wenn die Höhe des Gehalts mindestens 45,3 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt. Die Voraussetzungen nach § 18 Absatz 2 Nummer 3 und 4 gelten als erfüllt, wenn der Antragsteller Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18b ist. In den Fällen des Satzes 2 wird die Blaue Karte EU ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt, wenn die Fachkraft über einen inländischen Hochschulabschluss verfügt. Sätze 1 bis 4 gelten entsprechend für eine Fachkraft, die ein tertiäres Bildungsprogramm, das mit einem Hochschulabschluss gleichwertig ist und mindestens drei Jahre Ausbildungsdauer erfordert, erfolgreich abgeschlossen hat, wenn diese Qualifikation einem Ausbildungsniveau entspricht, das in der Bundesrepublik Deutschland mindestens der Stufe 6 der Internationalen Standardklassifikation im Bildungswesen (ISCED 2011) oder der Stufe 6 des Europäischen Qualifikationsrahmens zugeordnet ist.

(2) Einem Ausländer, der keine Fachkraft ist, wird mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Blaue Karte EU zum Zweck der Ausübung einer der Qualifikation angemessenen Beschäftigung, abweichend von § 18 Absatz 2 Nummer 4 erteilt, wenn

1. die Höhe des Gehalts mindestens 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung oder bei Ausübung eines in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 aufgeführten Berufs mindestens 45,3 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt,
2. keiner der in § 19f Absatz 1 und 2 geregelten Ablehnungsgründe vorliegt, und

3. der Ausländer über Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt,
- a) die auf einer in den letzten sieben Jahren erworbenen, mindestens dreijährigen Berufserfahrung in einem Beruf beruhen, der zu den Gruppen 133 oder 25 nach der Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) (ABl. L 292 vom 10.11.2009, S. 31) gehört,
 - b) deren Niveau mit einem Hochschulabschluss oder einem Abschluss eines mit einem Hochschulstudium gleichwertigen tertiären Bildungsprogramms, das alle Voraussetzungen des Absatz 1 Satz 5 erfüllt, vergleichbar ist und
 - c) die für die Ausübung der Beschäftigung erforderlich sind.

(3) Die Erteilung einer Blauen Karte EU setzt voraus, dass das konkrete Arbeitsplatzangebot nach § 18 Absatz 2 Nummer 1 eine Beschäftigungsdauer von mindestens sechs Monaten vorsieht.

(4) Abweichend von § 4a Absatz 3 Satz 4 ist für den Arbeitsplatzwechsel eines Inhabers einer Blauen Karte EU keine Erlaubnis der Ausländerbehörde erforderlich. Nur in den ersten zwölf Monaten der Beschäftigung kann die zuständige Ausländerbehörde den Arbeitsplatzwechsel des Inhabers einer Blauen Karte EU für 30 Tage aussetzen und innerhalb dieses Zeitraums ablehnen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Blauen Karte EU nicht vorliegen.

(5) Für die Erteilung einer Blauen Karte EU gilt der Lebensunterhalt als gesichert, wenn der Antragsteller Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18b ist und der Arbeitsplatz nicht gewechselt wird.

(6) Abweichend von § 8 Absatz 1 findet auf die Verlängerung einer Blauen Karte EU die Gehaltsschwelle gemäß Absatz 1 Satz 2 Anwendung, wenn der Antragsteller den Hochschulabschluss oder den Abschluss des mit einem Hochschulstudium gleichwertigen tertiären Bildungsprogramms nicht mehr als drei Jahre vor der Beantragung der Verlängerung der Blauen Karte EU erworben hat oder seit der Erteilung der ersten Blauen Karte EU gemäß Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 weniger als 24 Monate vergangen sind. Im Übrigen bleibt § 8 Absatz 1 unberührt.

(7) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat gibt die Mindestgehälter nach Absatz 1 und 2 für jedes Kalenderjahr jeweils bis zum 31. Dezember des Vorjahres im Bundesanzeiger bekannt.“

8. Nach dem neuen § 18g wird folgender § 18h eingefügt:

„§ 18h

Kurzfristige Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU

(1) Ein Inhaber einer gültigen Blauen Karte EU, die ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat, benötigt für die Einreise und den sich daran anschließenden Aufenthalt zum Zweck einer Geschäftsreise abweichend von § 4 Absatz 1 keinen Aufenthaltstitel und keine Arbeitserlaubnis der Bundesagentur für Arbeit,

wenn die Dauer des Aufenthalts 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen nicht überschreitet. Ist die Blaue Karte EU von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt, der nicht Schengen-Staat ist, hat der Ausländer neben der gültigen Blauen Karte EU zusätzlich einen Nachweis über den geschäftlichen Zweck des Aufenthalts mit sich zu führen und bei der Grenzkontrolle auf Verlangen vorzuzeigen.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend, wenn der Ausländer in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten innehat und unmittelbar vor Erlangung dieser Rechtsstellung im Besitz einer von diesem Mitgliedstaat ausgestellten Blauen Karte EU war.“

9. Nach dem neuen § 18h wird folgender § 18i eingefügt:

„§ 18i

Langfristige Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU

~~(1) Einem Ausländer, der eine gültige Blaue Karte EU besitzt, die von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union erteilt wurde und mit der er sich seit mindestens zwölf Monaten rechtmäßig in diesem Mitgliedstaat der Europäischen Union aufhält, wird eine Blaue Karte EU nach § 18g erteilt, wenn die Voraussetzungen nach § 18g vorliegen. Die Voraussetzung nach § 18 Absatz 2 Nummer 4 gilt als erfüllt, es sei denn~~

~~1. der Ausländer ist weniger als zwei fünf Jahre im Besitz der Blauen Karte EU, die der andere Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat, oder~~

~~2. der andere Mitgliedstaat der Europäischen Union hat die Blaue Karte EU aufgrund von durch Berufserfahrungen erworbenen Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten zum Zweck der Ausübung eines Berufes erteilt, der nicht im Anhang I der Richtlinie (EU) 2021/1883 aufgeführt ist.~~

(2) Hat ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, der nicht Schengen-Staat ist, die Blaue Karte EU nach Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 ausgestellt, so hat der Ausländer bei der Einreise neben der gültigen Blauen Karte EU einen Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Arbeitsplatzangebot für eine der Qualifikation angemessene Beschäftigung auf akademischem Niveau für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten im Bundesgebiet mit sich zu führen.

(3) Hat der Ausländer bereits einmal oder mehrfach von der Möglichkeit der langfristigen Mobilität nach Artikel 21 der Richtlinie (EU) 2021/1883 Gebrauch gemacht, beträgt die Mindestdauer des rechtmäßigen Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union mit einer von diesem Mitgliedstaat ausgestellten und gültigen Blauen Karte EU abweichend von Absatz 1 Satz 1 sechs Monate.“

10. § 19f wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Ablehnungsgründe bei Aufenthaltstiteln nach den §§ 16b, 16c, 16e, 16f, 17, 18d, 18e, 18f, 18g und 19e“.

- b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) Die Angaben „§ 18b Absatz 2, den §§“ werden gestrichen.
 - bb) Nach der Angabe „18d“ werden ein Komma sowie die Angabe „18g“ eingefügt.
 - cc) Nummer 1 wird gestrichen.
 - dd) Die bisherigen Nummern 2 bis 5 werden die neuen Nummern 1 bis 4.
- c) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
- „Eine Blaue Karte EU nach § 18g wird über die in Absatz 1 genannten Ausschlussgründe hinaus nicht erteilt an Ausländer,
- 3. die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union einen Antrag auf Zuerkennung internationalen Schutzes gestellt haben, über den noch nicht abschließend entschieden worden ist,
 - 4. die einen Aufenthaltstitel nach Abschnitt 5 besitzen, der nicht auf Grund des § 25 Absatz 1 oder 2 erteilt wurde, oder eine vergleichbare Rechtsstellung in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union innehaben,
 - 5. die einen Aufenthaltstitel nach Abschnitt 5 oder eine vergleichbare Rechtsstellung in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union beantragt haben und über deren Antrag noch nicht abschließend entschieden worden ist,
 - 6. deren Einreise in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union Verpflichtungen unterliegt, die sich aus internationalen Abkommen zur Erleichterung der Einreise und des vorübergehenden Aufenthalts bestimmter Kategorien von natürlichen Personen, die handels- und investitionsbezogene Tätigkeiten ausüben, herleiten; hiervon ausgenommen sind Ausländer, die sich als unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer gemäß der Richtlinie 2014/66/EU im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union aufhalten, oder
 - 7. die unter die Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1) in der Fassung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 16) fallen, für die Dauer ihrer Entsendung nach Deutschland.“
- d) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:
- „(3) Eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 16b, 16e, 17 Absatz 2, den §§ 18d und 19e wird über die in Absatz 1 genannten Ausschlussgründe hinaus nicht erteilt an Ausländer,
- ~~8. die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union einen Antrag auf Zuerkennung internationalen Schutzes gestellt haben, über den noch nicht abschließend entschieden worden ist, oder die in einem Mitgliedstaat internationalen Schutz genießen oder~~

9. die eine Blaue Karte EU nach § 18g oder einen Aufenthaltstitel, der durch einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union auf Grundlage der Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates (ABl. L 282 vom 28.10.2021, S. 1) erteilt wurde, besitzen.

Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18d wird darüber hinaus nicht erteilt, wenn die Forschungstätigkeit Bestandteil eines Promotionsstudiums als Vollzeitstudienprogramm ist.“

11. In § 20 Absatz 3 wird im Satzteil nach Nummer 4 nach der Angabe „§§ 18a, 18b, 18d“ ein Komma und die Angabe „18g,“ eingefügt.
12. In § 21 Absatz 2a Satz 1 werden die Wörter „oder § 19c Absatz 1“ durch ein Komma und die Wörter „19c Absatz 1 oder eine Blaue Karte EU“ ersetzt.
13. In § 29 Absatz 1 wird nach Satz 1 folgender Satz angefügt:
- „Satz 1 Nummer 2, § 5 Absatz 1 Nummer 1 mit Ausnahme des Bestehens ausreichenden Krankenversicherungsschutzes sowie § 27 Absatz 3 Satz 1 finden keine Anwendung, wenn
1. der Familiennachzug zu einem Inhaber einer Blauen Karte EU erfolgen soll,
 2. der Inhaber der Blauen Karte EU unmittelbar vor der Erteilung der Blauen Karte EU im Besitz einer Blauen Karte EU war, die ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat und
 3. die familiäre Lebensgemeinschaft bereits in dem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union bestand.
- Satz 1 Nummer 2, § 5 Absatz 1 Nummer 1 mit Ausnahme des Bestehens ausreichenden Krankenversicherungsschutzes sowie § 27 Absatz 3 Satz 1 finden darüber hinaus keine Anwendung, wenn der Familiennachzug zu einem Inhaber eines Aufenthaltstitels nach §§ 16a, 16b, 16d, 17, 18a und 18b erfolgen soll.“
14. In § 30 Absatz 1 Satz 3 Nummer 5 und 7 wird jeweils die Angabe „18b Absatz 1“ durch die Angabe „18b“ ersetzt.
15. Nach § 31 Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:
- „(1a) Ist der Ausländer im Besitz einer Blauen Karte EU, gilt Absatz 1 mit der Maßgabe, dass der in Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 genannte Zeitraum auch als erfüllt gilt, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens zwei Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet und zuvor bereits mindestens ein Jahr in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union bestanden hat.“
16. In § 32 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 und 3 wird jeweils die Angabe „18b Absatz 1“ durch die Angabe „18b“ ersetzt.
17. In § 38a Absatz 3 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Sie wird ohne Vorrangprüfung erteilt, wenn der Ausländer unmittelbar vor Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union Inhaber einer von diesem anderen Mitgliedstaat erteilten Blauen Karte EU war und im Bundesgebiet eine Beschäftigung beabsichtigt, die die Voraussetzungen zur Erteilung einer Blauen Karte EU erfüllt.“

18. § 39 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Vor Nummer 1 wird die Angabe „§§ 18a oder 18b“ durch die Wörter „§§ 18a, 18b oder 18g Absatz 1 Satz 2 oder durch den Inhaber einer Blauen Karte EU nach § 18g Absatz 2“ ersetzt.

bb) Nummer 2 wird wie folgt geändert:

aaa) In Buchstabe a wird die Angabe „§ 18b Absatz 1“ durch die Angabe „§ 18b“ ersetzt und das Wort „oder“ gestrichen.

bbb) In Buchstabe b wird die Angabe „§ 18b Absatz 2 Satz 2“ durch die Angabe „§18g Absatz 1 Satz 2“ ersetzt und nach dem Komma am Ende das Wort „oder“ angefügt.

ccc) Nach Buchstabe b wird folgender Buchstabe c angefügt:

„c) gemäß § 18g Absatz 2 über durch Berufserfahrung erlangte Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten auf akademischem Niveau verfügt, die zur Ausübung einer qualifikationsangemessenen Beschäftigung erforderlich sind,“

19. § 42 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Nummer 3 wird die Angabe „und 18b“ durch die Wörter „,18b und 18g Absatz 1 sowie für Beschäftigungen eines Inhabers einer Blauen Karte EU nach § 18g Absatz 2“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 5 werden die Wörter „zum Zweck der Saisonbeschäftigung“ durch die Wörter „der Bundesagentur für Arbeit“ ersetzt.

bb) In Absatz 2 wird nach Nummer 6 folgende Nummer 7 angefügt:

„7. Fälle, in denen ein Arbeitgeber, der in schwerwiegender Weise Rechtspflichten in Bezug auf die Beschäftigung, insbesondere arbeits-, sozialversicherungs- oder steuerrechtliche Pflichten, verletzt hat, von der Möglichkeit ausgeschlossen werden kann, dass die Bundesagentur für Arbeit eine Zustimmung oder Arbeitserlaubnis für die Beschäftigung eines Ausländers bei diesem Arbeitgeber erteilt.“

20. In § 44 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a wird hinter der Angabe „18d,“ die Angabe „18g,“ eingefügt.

21. § 52 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 2a wird folgender Absatz 2b eingefügt:

„(2b) Eine Blaue Karte EU kann widerrufen werden, wenn

1. die Voraussetzungen der Erteilung nicht mehr erfüllt sind,
10. der Inhaber einer Blauen Karte EU der zuständigen Ausländerbehörde die nach § 82 Absatz 1 Satz 6 und Absatz 6 Satz 1 erforderlichen Mitteilungen nicht oder nicht rechtzeitig macht,
11. der Inhaber der Blauen Karte EU gegen Vorschriften eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union über die Mobilität von Inhabern einer Blauen Karte EU im Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2021/1883 verstoßen hat.

Wird die Blaue Karte EU widerrufen, so ist zugleich der dem Familienangehörigen erteilte Aufenthaltstitel zu widerrufen, es sei denn, dem Familienangehörigen steht ein eigenständiger Anspruch auf einen Aufenthaltstitel zu.“

b) Nach Absatz 2b wird folgender Absatz 2c eingefügt:

„(2c) Die Blaue Karte EU eines Ausländers, der zum Zweck der langfristigen Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zieht, wird so lange nicht widerrufen, bis dieser andere Mitgliedstaat über den Antrag auf langfristige Mobilität entschieden hat.“

22. In § 58 Absatz 1b wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Gleiches gilt, wenn ein Ausländer zuletzt Inhaber einer von der zuständigen Behörde ausgestellten Blauen Karte EU war, die erloschen ist, und in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union international Schutzberechtigter ist.“

23. In § 66 Absatz 2 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Wird in den Fällen des § 18i der Antrag auf Erteilung einer Blauen Karte EU abgelehnt, weil die Bedingungen für die Ausübung der langfristigen Mobilität nicht vorliegen, haftet neben dem Inhaber der Blauen Karte EU der Arbeitgeber für die in Absatz 1 bezeichneten Kosten.“

24. In § 71 Absatz 1 Satz 5 wird nach der Angabe „18f,“ die Angabe „18g,“ eingefügt.

25. In § 72 Absatz 7 wird nach der Angabe „18c Absatz 3“ ein Komma und die Angabe „des § 18g“ eingefügt.

26. § 75 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 5 wird die Angabe „Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie 2009/50/EG“ durch die Angabe „Artikel 28 der Richtlinie (EU) 2021/1883“ ersetzt.

b) In Nummer 10 werden die Wörter „hierbei wird das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durch einen Beirat für Forschungsmigration unterstützt;“ durch die Wörter „das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird durch einen Beirat bei der Durchführung seiner Aufgaben in der Forschungsmigration und der Fachkräfteeinwanderung unterstützt;“ ersetzt.

27. § 81 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) Wenn der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug zu einem Inhaber einer ICT-Karte, einer Mobiler-ICT-Karte oder einer Blauen Karte EU gleichzeitig mit dem Antrag auf Erteilung einer ICT-Karte, einer Mobiler-ICT-Karte oder einer Blauen Karte EU gestellt wird, so wird über den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs gleichzeitig mit diesem Antrag entschieden. War der Inhaber der Blauen Karte EU unmittelbar vor der Erteilung der Blauen Karte EU im Besitz einer Blauen Karte EU, die ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat und wird der Antrag zwar gleichzeitig gestellt, aber die Familienangehörigen im Sinne des § 29 Absatz 1 Satz 2 reisen erst in das Bundesgebiet ein, nachdem die Blaue Karte EU erteilt wurde, ist die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs spätestens 30 Tage nach der Einreichung des vollständigen Antrags zu erteilen. In begründeten Ausnahmefällen kann die Frist um 30 Tage verlängert werden.“

b) Nach Absatz 6 wird folgender Absatz 6a eingefügt:

„(6a) Ist der Ausländer im Besitz einer Blauen Karte EU, die ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat, wird die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung einer Blauen Karte EU dem Antragsteller und dem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union spätestens 30 Tage nach dem Tag der Einreichung des vollständigen Antrags mitgeteilt. In begründeten Ausnahmefällen kann die Frist um 30 Tage verlängert werden. Der Antragsteller ist spätestens 30 Tage nach dem Tag der Einreichung des vollständigen Antrags von der Verlängerung in Kenntnis zu setzen. Spätestens 30 Tage nach dem Tag der Einreichung des vollständigen Antrags darf der Inhaber der Blauen Karte EU die Beschäftigung ausüben, soweit eine erforderliche Berufsausübungserlaubnis vorliegt.“

28. In § 81a Absatz 1 werden die Wörter und „und 18c Absatz 3“ durch ein Komma und die Wörter „18c Absatz 3 und § 18g“ ersetzt.

29. § 82 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 5 wird die Angabe „§ 19b“ durch die Angabe „§ 19“ ersetzt.

b) Nach Satz 5 wird folgender Satz angefügt:

„Der Inhaber einer Blauen Karte EU ist während der ersten zwölf Monate seit der Aufnahme der Beschäftigung mit der Blauen Karte EU verpflichtet, der zuständigen Ausländerbehörde jeden Wechsel des Arbeitgebers und jede Änderung mitzuteilen, die Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Erteilung einer Blauen Karte EU hat.“

30. § 91f wird wie folgt gefasst:

„§ 91f

Auskünfte zur Durchführung der Richtlinie (EU) 2021/1883 innerhalb der Europäischen Union

(2) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist nationale Kontaktstelle im Sinne des Artikels 28 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2021/1883.

(3) Die für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen sowie die für Visaangelegenheiten nach diesem Gesetz zuständigen Behörden können über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ersuchen um Auskunft an zuständige Stellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union richten, soweit dies erforderlich ist, um die Voraussetzungen der kurzfristigen Mobilität gemäß Artikel 20 der Richtlinie (EU) 2021/1883, der langfristigen Mobilität gemäß Artikel 21 der Richtlinie (EU) 2021/1883 oder die Voraussetzungen für die Erteilung der Blauen Karte EU zu prüfen. Sie können hierzu

12. die Personalien des Ausländers,
13. Angaben zu seinem Identitäts- und Reisedokument und zu seinem im anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellten Aufenthaltstitel sowie
14. Angaben zum Gegenstand des Antrags auf Erteilung des Aufenthaltstitels und zum Ort der Antragstellung

übermitteln und aus besonderem Anlass den Inhalt der erwünschten Auskünfte genauer bezeichnen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge leitet eingegangene Auskünfte an die für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen sowie die für Visaangelegenheiten nach diesem Gesetz zuständigen Behörden weiter. Die Daten, die in den Auskünften der zuständigen Stellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union übermittelt werden, dürfen die für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen sowie die für Visaangelegenheiten nach diesem Gesetz zuständigen Behörden zu diesem Zweck verarbeiten.

(4) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unterrichtet die zuständige Behörde eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union, in dem der Ausländer eine Blaue Karte EU besitzt, von Amts wegen über eine Entscheidung zur Erteilung einer Blauen Karte EU nach § 18g. Hierzu werden folgende Daten übermittelt:

15. die Daten nach Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 und 2 und
16. Inhalt, Tag und Ort der Entscheidung über die Blaue Karte EU.

Wird die Erteilung einer Blauen Karte EU abgelehnt, übermittelt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge der zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union zudem die Ablehnungsgründe, wenn der Antragsteller falsche oder unvollständige Angaben zur Erlangung der Blauen Karte EU gemacht hat oder er eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, öffentliche Ordnung oder die öffentliche Gesundheit darstellt. Die Behörde, die die Entscheidung nach Satz 1 getroffen hat, übermittelt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unverzüglich die Daten nach Satz 2. Im Falle der Ablehnung der Erteilung einer Blauen Karte EU übermittelt sie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zudem folgende Daten:

1. die Daten nach Satz 3,
den Zeitpunkt, zu dem ihr die vollständigen Antragsunterlagen vorlagen, und
eine Mitteilung, ob sie die Bearbeitungsfrist gemäß § 81 Absatz 6a Satz 2 um 30
Tage verlängert hat.

(5) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erteilt der zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union auf Ersuchen die erforderlichen Auskünfte, um den zuständigen Behörden des anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union eine Prüfung zu ermöglichen, ob die Voraussetzungen der kurzfristigen Mobilität gemäß Artikel 20 der Richtlinie (EU) 2021/1883, der langfristigen Mobilität gemäß Artikel 21 der Richtlinie (EU) 2021/1883 oder die Voraussetzungen für die Erteilung der Blauen Karte EU vorliegen. Die Auskünfte umfassen:

17. die Personalien des Ausländers und Angaben zum Identitäts- und Reisedokument,
18. Angaben zu seinem gegenwärtigen und früheren Aufenthaltsstatus in Deutschland,
19. Angaben zu abgeschlossenen oder der Ausländerbehörde bekannten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren,
20. sonstige den Ausländer betreffende Daten, sofern sie im Ausländerzentralregister gespeichert werden oder die aus der Ausländer- oder Visumakte hervorgehen, sofern der andere Mitgliedstaat der Europäischen Union um ihre Übermittlung ersucht hat.

Die für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen sowie die für Visaangelegenheiten nach diesem Gesetz zuständigen Behörden übermitteln hierzu dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf dessen Ersuchen die für die Erteilung der Auskunft erforderlichen Angaben.

(6) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übermittelt die Daten, die es von einer zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union zu einem Ausländer erhält, der Inhaber einer Blauen Karte EU nach § 18g ist und sein Recht auf kurzfristige oder langfristige Mobilität nach der Richtlinie (EU) 2021/1883 in diesem anderen Mitgliedstaat ausübt, von Amts wegen an die jeweils zuständige Ausländerbehörde.

(8) Die Auslandsvertretungen und die Ausländerbehörden können über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ersuchen um Auskunft an zuständige Stellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union richten, soweit dies erforderlich ist, um die Voraussetzungen der Erteilung einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU zu prüfen. Sie können hierzu die Daten nach Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 bis 3 übermitteln und aus besonderem Anlass den Inhalt der erwünschten Auskünfte genauer bezeichnen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge leitet eingegangene Auskünfte an die zuständigen Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen weiter. Die Daten, die in den Auskünften der zuständigen Stellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union übermittelt werden, dürfen die Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen zu diesem Zweck verarbeiten.

(9) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erteilt der zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union auf Ersuchen die erforderlichen Auskünfte, um den zuständigen Behörden des anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union eine Prüfung zu ermöglichen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten vorliegen. Die Auskünfte umfassen die Daten nach Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 bis 4. Die Ausländerbehörden und die Auslandsvertretungen übermitteln hierzu dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf dessen Ersuchen die für die Erteilung der Auskunft erforderlichen Angaben.

(7) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge leitet von Amts wegen Auskunftersuchen der Ausländerbehörden über das Fortbestehen des internationalen Schutzes im Sinne von § 2 Absatz 13 in einem anderen Mitgliedstaat an die zuständigen Stellen des betroffenen Mitgliedstaates der Europäischen Union weiter. Hierzu übermittelt die jeweils zuständige Ausländerbehörde dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die erforderlichen Angaben. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge leitet die auf die Anfragen eingehenden Antworten an die jeweils zuständige Ausländerbehörde weiter.

(8) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gibt den zuständigen Stellen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Ersuchen innerhalb eines Monats nach Eingang des Ersuchens Auskunft darüber, ob ein Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin die Rechtsstellung eines international Schutzberechtigten genießt.

(9) Wird dem Inhaber einer von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellten Blauen Karte EU in der Bundesrepublik Deutschland internationaler Schutz im Sinne von § 2 Absatz 13 gewährt, so ersucht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die zuständige Stelle des anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union, in die dort ausgestellte Blaue Karte EU den Hinweis aufzunehmen, dass Deutschland dieser Person internationalen Schutz gewährt.

(10) Enthält die durch einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellte Blaue Karte EU eines international Schutzberechtigten den Hinweis, dass dieser Staat dieser Person internationalen Schutz gewährt, und ist die Verantwortung für den internationalen Schutz im Sinne von § 2 Absatz 13 nach Maßgaben der einschlägigen Rechtsvorschriften auf die Bundesrepublik Deutschland übergegangen, so ersucht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die zuständige Stelle des anderen Mitgliedstaates, den Hinweis in der Blauen Karte EU entsprechend zu ändern.

(11) Dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge können die Daten, die für die Unterrichtung und Einholung von Auskünften bei den zuständigen Stellen der anderen Mitgliedstaaten nach den voranstehenden Absätzen erforderlich sind, durch die Ausländerbehörden aus dem Ausländerzentralregister unter Nutzung der AZR-Nummer automatisiert übermittelt werden.

(12) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übermittelt den zuständigen Organen der Europäischen Union jährlich, erstmalig spätestens zum 18. November 2025, die Daten, die nach der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und

internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 23) und unter Beachtung von Artikel 25 der Richtlinie (EU) 2021/1883 im Zusammenhang mit der Erteilung von Blauen Karten EU zu übermitteln sind.

(13) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übermittelt den zuständigen Organen der Europäischen Union mindestens einmal jährlich und bei jeder Änderung

1. die festgelegten Faktoren zur Berechnung der Gehaltsschwellen gemäß § 18g Absatz 1 und Absatz 2 und die sich daraus ergebenden Nominalbeträge,
 2. das Verzeichnis der Berufe, für die gemäß § 18g Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 eine geringere Gehaltsschwelle gilt,
 3. eine Liste der geschäftlichen Tätigkeiten, die während einer Geschäftsreise nach § 18h zulässig sind,
 4. Informationen über die Anwendung der Vorrangprüfung bei Inhabern einer Blauen Karte EU, sowie
 5. eine Liste von Staaten und Berufen, für die die Bundesrepublik Deutschland aus ethischen Gründen die Erteilung einer Blauen Karte EU ablehnt.“
31. In § 99 Absatz 1 Nummer 3a Buchstabe e werden nach dem Wort „Forschungsmigration“ die Wörter „und Fachkräfteeinwanderung“ eingefügt.
32. In § 105a wird jeweils nach der Angabe „§ 99 Absatz 1 bis 4“ die Angabe „, mit Ausnahme von § 99 Absatz 1 Nummer 3a,“ eingefügt.

Artikel 2

Weitere Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Angabe zu § 20 wird wie folgt gefasst:
„§ 20 Arbeitsplatzsuche im Anschluss an Aufenthalte im Bundesgebiet“.
 - b) Nach der Angabe zu § 20 wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 20a Chancenkarte“.
 - c) Nach der Angabe zu § 45a wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 45b Beratungsangebot; Verordnungsermächtigung“.
2. § 4a wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 wird Satz 3 wie folgt gefasst:

„Bedarf die Erlaubnis nicht der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, gelten § 39 Absatz 4 für die Erteilung der Erlaubnis und § 40 Absatz 2 oder Absatz 3 für die Versagung der Erlaubnis entsprechend.“

b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Ein Ausländer, der keinen Aufenthaltstitel besitzt, darf eine kontingentierte kurzzeitige Beschäftigung oder eine Saisonbeschäftigung nach der Beschäftigungsverordnung nur ausüben, wenn er dafür eine Arbeitserlaubnis der Bundesagentur für Arbeit besitzt, sowie eine andere Erwerbstätigkeit nur ausüben, wenn er auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung ohne Aufenthaltstitel hierzu berechtigt ist oder deren Ausübung ihm durch die zuständige Behörde erlaubt wurde.“

c) In Absatz 5 Satz 3 Nummer 2 werden die Wörter „zum Zweck der Saisonbeschäftigung“ durch die Wörter „der Bundesagentur für Arbeit“ ersetzt.

3. § 16a wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

Eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung oder einer Assistenz- oder Helferausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf kann erteilt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch die Beschäftigungsverordnung oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Aus- und Weiterbildung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist.

b) Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst und der folgende Satz 3 angefügt:

„Während des Aufenthalts nach Satz 1 darf eine Aufenthaltserlaubnis nicht für Beschäftigungen nach § 19c Absatz 1 in Verbindung mit einer Regelung der Beschäftigungsverordnung für vorübergehende Beschäftigungen erteilt werden. § 9 findet keine Anwendung, es sei denn, der Ausländer war vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 18a oder 18b.“

c) An Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Absatz 1 Satz 2 und 3 gelten entsprechend.“

4. § 16b wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 wird Satz 1 durch folgende Sätze ersetzt:

„Die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt bei der Ersterteilung in der Regel zwei Jahre und soll eine Mindestdauer von einem Jahr nicht unterschreiten. Bei der Verlängerung beträgt sie mindestens ein Jahr und soll zwei Jahre nicht überschreiten.“

b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nach Maßgabe der folgenden Sätze nur zur Ausübung von Beschäftigungen, die insgesamt bis zu 140 Arbeitstage im Jahr nicht überschreiten dürfen (Arbeitstagekonto). Studentische Nebentätigkeiten

werden nicht angerechnet. Teilzeitbeschäftigungen können nach Wahl des Ausländers wie folgt angerechnet werden:

6. Die Beschäftigungen können für jeden Tag, an dem die Arbeitszeit bis zu vier Stunden beträgt, als halber Arbeitstag, ansonsten als voller Arbeitstag auf das Arbeitstagekonto angerechnet werden, oder
7. die Beschäftigungen können je Kalenderwoche
 - a) während der Vorlesungszeit, wenn sie bis zu 20 Stunden je Kalenderwoche ausgeübt werden, und
 - b) außerhalb der Vorlesungszeit

unabhängig von der Verteilung der Arbeitszeit als zweieinhalb Arbeitstage auf das Arbeitstagekonto angerechnet werden. Für jede Kalenderwoche hat der Ausländer zu wählen, ob er die Berechnung nach Satz 3 Nummer 1 oder Nummer 2 wählt.“

- c) Absatz 4 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Während des Aufenthalts nach Absatz 1 darf eine Aufenthaltserlaubnis nicht für Beschäftigungen nach § 19c Absatz 1 in Verbindung mit einer Regelung der Beschäftigungsverordnung für vorübergehende Beschäftigungen erteilt werden.“

- d) In Absatz 5 wird Satz 3 durch folgenden Satz ersetzt:

„In den Fällen des Satzes 1 Nummer 2 und 3 sind die Absätze 2 bis 4 entsprechend anzuwenden.“

5. In § 16c Absatz 2 wird Satz 3 wie folgt gefasst:

„Während des Aufenthalts nach Absatz 1 findet § 16b Absatz 3 mit der Maßgabe Anwendung, dass der Ausländer bei einer kürzeren Aufenthaltsdauer als 360 Tage nur für die Zahl der entsprechend anteilig gekürzten zulässigen Arbeitstage des Arbeitstagekontos berechtigt ist.“

6. § 16d wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 werden in Satz 3 die Wörter „18 Monate erteilt und um längstens sechs Monate bis zu einer Höchstaufenthaltsdauer von zwei“ durch die Wörter „24 Monate erteilt und um längstens zwölf Monate bis zu einer Höchstaufenthaltsdauer von drei“ und in Satz 4 wird das Wort „zehn“ durch die Zahl „20“ ersetzt.
- b) In Absatz 2 werden die Wörter „ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine spätere Beschäftigung in dem anzuerkennenden oder von der beantragten Berufsausübungserlaubnis erfassten Beruf vorliegt und“ gestrichen.
- c) In Absatz 3 wird das Wort „zwei“ durch das Wort „drei“ ersetzt.
- d) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:

„(3a) Einem Ausländer soll zur Durchführung eines Verfahrens zur Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit begleitender Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn

1. der Ausländer

- c) über eine ausländische Berufsqualifikation verfügt, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder
 - d) einen ausländischen Hochschulabschluss besitzt, der von dem Staat, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist und
8. ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung vorliegt,
9. sich aus einer zwischen dem Ausländer und dem Arbeitgeber zu schließenden Vereinbarung ergibt, dass
- a) sich der Ausländer verpflichtet, spätestens nach der Einreise bei der im Inland nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständigen Stelle unverzüglich das Verfahren zur Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation einzuleiten, und
 - b) sich der Arbeitgeber gegenüber dem Ausländer verpflichtet, ihm die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung seiner Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen,
- ~~10. der Arbeitgeber für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet ist,~~
11. der Ausländer über die der angestrebten Tätigkeit entsprechende, mindestens jedoch hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt und
12. die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch die Beschäftigungsverordnung oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist.

Wird die Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet beantragt, so kann die Ausländerbehörde verlangen, dass der Antragsteller das Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a) oder b) von [*Bezeichnung der Behörde*] bestätigen lässt. Die Aufenthaltserlaubnis wird bei erstmaliger Erteilung für die Dauer der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, höchstens jedoch für ein Jahr erteilt. Die Aufenthaltserlaubnis kann auf bis zu **drei vier** Jahre verlängert werden. Nach zeitlichem Ablauf des Höchstzeitraumes der Aufenthaltserlaubnis darf keine Aufenthaltserlaubnis nach § 16d und § 19c Absatz 1 in Verbindung mit einer Regelung der Beschäftigungsverordnung für vorübergehende Beschäftigungen erteilt werden. § 9 findet keine Anwendung. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nur zur Ausübung der Beschäftigung nach Nummer 2 sowie zu einer Nebenbeschäftigung von bis zu zehn Stunden je Woche **beim Arbeitgeber nach Satz 1 Nr. 3.**“

- d*) In Abs. 4 Satz 1 wird nach dem Wort „Herkunftsland“ folgender Satzteil eingeschoben „oder auf Grund einer Absprache eines deutschen Arbeitgebers mit einem Personalvermittlungsdienstleister Im Herkunftsland“.**
- e) In Absatz 4 Satz 3 wird das Wort „zehn“ durch die Zahl „20“ ersetzt.

f) In Absatz 5 wird Satz 2 durch folgenden Satz ersetzt:

„Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.“

g) Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) Einem Ausländer kann zum Zweck der Feststellung seiner maßgeblichen beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten, die zur Feststellung der Gleichwertigkeit seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation erforderlich sind (Qualifikationsanalyse) eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu sechs Monaten erteilt werden. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt voraus, dass

13. die zuständige Stelle entschieden hat, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für ein sonstiges Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation vorliegen und die Durchführung einer Qualifikationsanalyse zugesagt wurde,
14. der Ausländer eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation, die ihn zu einer qualifizierten Beschäftigung befähigt, glaubhaft machen kann,
15. ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine Beschäftigung nach Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation vorliegt und
16. der Ausländer über deutsche Sprachkenntnisse, die der abzulegenden Qualifikationsanalyse entsprechen, in der Regel jedoch mindestens über hinreichende deutsche Sprachkenntnisse, verfügt.

Absatz 1 Satz 4 und Absatz 2 gelten entsprechend für eine Nebenbeschäftigung beim Arbeitgeber nach Satz 2 Nr. 3. Stellt die zuständige Stelle nach Durchführung des Verfahrens fest, dass Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahmen erforderlich sind, kann der Aufenthalt nach Absatz 1 oder Absatz 3 fortgesetzt werden, sofern die dort jeweils genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Eine Anrechnung der Dauer des Aufenthalts nach Satz 1 auf die in den Absätzen 1 oder 3 genannte Höchstaufenthaltsdauer erfolgt nicht.“

7. In § 16f Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „zur Teilnahme an einem Sprachkurs nach Absatz 1 oder“ gestrichen und Satz 4 durch folgende Sätze ersetzt:

„Die Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 zur Teilnahme an einem Sprachkurs berechtigt nur zur Ausübung einer Beschäftigung bis zu zwanzig Stunden je Woche. Die Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 zur Teilnahme an einem Schüleraustausch und die Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 2 berechtigen nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.“

8. § 17 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 werden die Wörter „25. Lebensjahr“ durch die Wörter „27. Lebensjahr“ ersetzt.

b) In Absatz 3 werden die Sätze 2 und 3 durch folgenden Satz ersetzt:

„Während des Aufenthalts nach Absatz 1 und 2 soll in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Aufenthaltswort nur nach den §§ 16a, 16b, 18a, 18b oder 19c Absatz 2 oder in Fällen eines gesetzlichen Anspruchs erteilt werden.“

9. § 18 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Sätze 2 und 3 wie folgt gefasst:

„Die besonderen Möglichkeiten für ausländische Fach- und Arbeitskräfte dienen der Sicherung der Fach- und Arbeitskräftebasis und der Stärkung der sozialen Sicherungssysteme. Sie sind ausgerichtet auf die nachhaltige Integration von Fachkräften sowie Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft unter Beachtung der Interessen der öffentlichen Sicherheit.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 4 wird das Wort „und“ am Ende gestrichen.

bb) Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 4a eingefügt:

„4a. der Ausländer und der Arbeitgeber versichern, dass die Beschäftigung tatsächlich ausgeübt werden soll, und“.

cc) Nummer 5 wird wie folgt geändert:

aaa) In Satz 1 wird nach der Angabe „§ 18b“ die Angabe „Absatz 1“ gestrichen.

bbb) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Von den Voraussetzungen nach Satz 1 kann abgesehen werden, wenn ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse an der Beschäftigung des Ausländers besteht, insbesondere wenn die Gehaltsschwelle nur geringfügig unterschritten oder die Altersgrenze nur geringfügig überschritten wird.“

10. § 18a wird wie folgt gefasst:

„§ 18a

Fachkräfte mit Berufsausbildung

Einer Fachkraft mit Berufsausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. Einer Fachkraft, die über eine inländische qualifizierte Berufsausbildung verfügt, kann eine solche Aufenthaltserlaubnis ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden. Fachkräften mit einer Berufsausbildung in einem von der Bundesagentur für Arbeit festgestellten Engpassberuf im Bereich der Daseinsvorsorge soll die Aufenthaltserlaubnis bei nachgewiesenem Bedarf durch den Arbeitgeber stets erteilt werden.“

11. § 18b wird wie folgt gefasst:

„§ 18b

Fachkräfte mit akademischer Ausbildung

Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung, die über einen inländischen Hochschulabschluss verfügt, kann eine solche Aufenthaltserlaubnis stets ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden. **Fachkräften mit einer akademischen Ausbildung in einem von der Bundesagentur für Arbeit festgestellten Engpassberuf in der Daseinsvorsorge soll die Aufenthaltserlaubnis bei nachgewiesenem Bedarf durch den Arbeitgeber stets erteilt werden.**“

12. § 18c Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 wird das Wort „vier“ durch das Wort „drei“ ersetzt.
 - b) In Nummer 3 wird die Zahl „48“ durch die Zahl „36“ ersetzt.
13. In § 19d Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a werden nach dem Wort „Ausbildungsberuf“ ein Komma und die Wörter „eine nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften geregelte, staatlich anerkannte Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit“ eingefügt.
14. § 20 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:
„Arbeitsplatzsuche im Anschluss an Aufenthalte im Bundesgebiet“.
 - b) Absatz 1 und 2 werden aufgehoben.
 - c) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden Absätze 1 und 2.
 - d) Der neue Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Wörter „Zur Suche nach einem Arbeitsplatz, zu dessen Ausübung seine Qualifikation befähigt,“ durch die Wörter „Zur Suche nach einer Erwerbstätigkeit“, die Wörter „der Arbeitsplatz“ durch die Wörter „die Tätigkeit“ sowie das Wort „besetzt“ durch das Wort „ausgeübt“ ersetzt.
 - bb) In Nummer 1 werden die Wörter „für bis zu 18 Monate“ gestrichen.
 - cc) In Nummer 2 werden die Wörter „für bis zu neun Monate“ gestrichen.
 - dd) In Nummer 3 werden die Wörter „für bis zu zwölf Monate“ und das Wort „oder“ gestrichen.
 - ee) Nummer 4 wird wie folgt geändert:
 - aaa) Die Wörter „für bis zu zwölf Monate“ werden gestrichen.
 - bbb) Am Ende wird das Wort „oder“ angefügt.
 - ff) Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 5 eingefügt:
„5. wird einem Ausländer nach erfolgreichem Abschluss einer Assistenz- oder Helferausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar

geregelten Ausbildungsberuf im Bundesgebiet eine Aufenthaltserlaubnis erteilt,“.

e) Der neue Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „nach den Absätzen 1 bis 3“ durch die Wörter „nach Absatz 1“ ersetzt.

bb) Die Sätze 2 und 3 werden durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Sie wird in den Fällen des Absatz 1 Nummer 1 bis 4 für einen Zeitraum von 18 Monaten und in den Fällen des Absatz 1 Nummer 5 für einen Zeitraum von zwölf Monaten erteilt. Die Verlängerung nach Absatz 1 über diese Zeiträume hinaus ist ausgeschlossen.“

15. Nach § 20 wird folgender § 20a eingefügt:

„§ 20a

Chancenkarte

(1) Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einer Erwerbstätigkeit oder nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (Chancenkarte) erteilt werden, wenn er

17. eine Fachkraft ist oder

18. mindestens sechs Punkte nach Maßgabe der Absätze 3 bis 6 erreicht.

(10) Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt die Lebensunterhaltssicherung voraus. Einem Ausländer, der sich bereits im Bundesgebiet aufhält, darf eine Chancenkarte nur erteilt werden, wenn er im Besitz eines Aufenthaltstitels nach Abschnitt 3 oder 4 ist. Eine Chancenkarte nach Absatz 1 Nummer 2 kann nur erteilt werden, wenn der Ausländer über hinreichende deutsche Sprachkenntnisse oder englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau **C1 B1** des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt und er

1. eine ausländische Berufsqualifikation hat, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder

2. einen ausländischen Hochschulabschluss hat, der in dem Staat, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist.

Wird die Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet beantragt, so kann die Ausländerbehörde verlangen, dass der Antragsteller das Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 3 Nummer 1 oder 2 von [*Bezeichnung der Behörde*] bestätigen lässt.

(11) Vier Punkte erhält der Ausländer, wenn er eine ausländische Berufsqualifikation hat, für die eine nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständige Stelle festgestellt hat, dass Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahmen oder weitere Qualifikationen

1. für die Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation mit einer inländischen Berufsqualifikation oder
2. in einem im Inland reglementierten Beruf für die Erteilung der Berufsausübungserlaubnis

erforderlich sind. Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 und 2 finden in diesen Fällen keine Anwendung.

(12) Drei Punkte erhält der Ausländer jeweils für die Erfüllung der folgenden Sachverhalte:

1. Er verfügt über gute deutsche Sprachkenntnisse, oder
2. er hat nach Erwerb einer Berufsqualifikation oder eines Hochschulabschlusses nach Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 und 2 in den letzten sieben Jahren mindestens drei Jahre im Zusammenhang mit der Berufsqualifikation stehende einschlägige Berufserfahrung erworben.

(13) Zwei Punkte erhält der Ausländer jeweils für die Erfüllung der folgenden Sachverhalte:

1. Er verfügt über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse,
2. er hat nach dem Erwerb einer Berufsqualifikation oder eines Hochschulabschlusses nach Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 und 2 in den letzten fünf Jahren mindestens zwei Jahre im Zusammenhang mit der Berufsqualifikation stehende einschlägige Berufserfahrung erworben, oder
3. er ist nicht älter als 35 Jahre.

Satz 1 Nummer 1 findet keine Anwendung, wenn der Ausländer bereits Punkte nach Absatz 4 Nummer 1 erhält. Satz 1 Nummer 2 findet keine Anwendung, wenn der Ausländer bereits Punkte nach Absatz 4 Nummer 2 erhält.

(14) Einen Punkt erhält der Ausländer jeweils für die Erfüllung der folgenden Sachverhalte:

1. Er hat sich in den vergangenen fünf Jahren mindestens sechs Monate lang rechtmäßig und ununterbrochen im Bundesgebiet aufgehalten; Unterbrechungen, die nicht dazu geführt haben, dass sich bei einer Gesamtbetrachtung der räumliche Schwerpunkt des Aufenthalts weiterhin im Bundesgebiet befunden hatte, sind unschädlich,
2. er ist älter als 35 Jahre, aber nicht älter als 40 Jahre, oder
3. es liegt die Erklärung einer natürlichen Person vor, die
 - a) sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält,
 - b) sich in Textform und ohne damit verbundener Gewinnerzielungsabsicht bereit erklärt, die Eingliederung des Ausländers in Arbeitsmarkt und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland zu unterstützen und

- c) diese Erklärung nicht bereits für mehr als einen gegenwärtigen Inhaber einer Chancenkarte abgegeben hat.

Zum Nachweis der Voraussetzungen nach Satz 1 genügt regelmäßig die Versicherung der natürlichen Person, dass diese vorliegen. Dies oder der Fortbestand der Voraussetzungen kann aus besonderem Anlass überprüft werden.

(15) Die Chancenkarte berechtigt nur zur Ausübung von Beschäftigungen bis zu zwanzig Stunden je Woche sowie für jeweils bis zu zwei Wochen von zeitlich unbegrenzten Probebeschäftigungen. Die Beschränkung der Beschäftigung auf 20 Stunden je Woche kann nach freiem Ermessen [Platzhalter für Behörde] auf eine Beschäftigung von bis zu 40 Stunden je Woche verlängert werden. Eine Probebeschäftigung nach Satz 1 muss jeweils entweder qualifiziert sein, auf eine Ausbildung abzielen oder geeignet sein, im Rahmen einer Maßnahme nach § 16d aufgenommen zu werden.

(16) Die Chancenkarte wird für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr zwei Jahren erteilt. Die Verlängerung ist ausgeschlossen. Eine Chancenkarte kann erneut nur erteilt werden, wenn sich der Ausländer zuvor mindestens ein halbes Jahr so lange im Ausland oder erlaubt im Bundesgebiet aufgehalten hat, wie er sich zuvor auf der Grundlage einer Chancenkarte im Bundesgebiet aufgehalten hatte. § 9 findet keine Anwendung.

(17) Das Bundesministerium des Innern und für Heimat wird ermächtigt, zur Steuerung der Erwerbsmigration im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Anzahl der Chancenkarten, die Ausländern erteilt werden, die sich noch nicht im Bundesgebiet aufhalten, jährlich oder unterjährig zu begrenzen. Bei der Begrenzung sollen arbeitsmarkt- und integrationspolitische Erwägungen, die Kapazitäten der beteiligten Behörden und die Dauer der Visumverfahren zugrunde gelegt werden.“

16. § 39 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a) wird die Angabe „, zu der ihre Qualifikation sie befähigt,“ gestrichen.
- b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:
- „(2a) Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn die Bundesagentur für Arbeit für einzelne Berufe oder Beschäftigungen festgestellt hat, dass die Besetzung offener Stellen für einen befristeten Zeitraum mit den durch Tarifvertrag oder durch die Bundesagentur für Arbeit festgelegten Arbeitsbedingungen arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (Globalzustimmung), und der Arbeitgeber ihre Einhaltung zugesichert hat.“
- c) In Absatz 3 Nummer 2 wird nach der Angabe „§§“ die Angabe „16d Absatz 3a,“ eingefügt.
- d) In Absatz 4 werden nach dem Wort „Zustimmung“ die Wörter „oder Arbeitserlaubnis“ eingefügt und die Wörter „Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen“ durch die Wörter „Auskünfte in Bezug auf das Beschäftigungsverhältnis, insbesondere zum Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und

sonstige Arbeitsbedingungen, zu der Sozialversicherungspflicht und zum Erfordernis einer Berufsausübungserlaubnis,“ ersetzt.

e) Absatz 6 wird wie folgt geändert:

aa) das Wort „gilt“ durch die Angabe „und 4 gelten“ und die Wörter „zum Zweck der Saisonbeschäftigung“ durch die Wörter „der Bundesagentur für Arbeit“ ersetzt.

bb) In Satz 3 werden nach den Wörtern „zum Zweck der Saisonbeschäftigung“ die Wörter „und der kurzzeitigen kontingentierte Beschäftigung“ eingefügt.

17. In § 41 werden die Wörter „zum Zweck der Saisonbeschäftigung“ durch die Wörter „der Bundesagentur für Arbeit“ ersetzt.

18. Nach § 45a wird der folgende Paragraph eingefügt:

„§ 45b

Beratungsangebot; Verordnungsermächtigung

(1) Zur Information und Beratung zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen von Drittstaatsangehörigen wird ab dem 1. Januar 2026 ein bundesweites, unentgeltliches und niedrighschwelliges Beratungsangebot eingerichtet. Es richtet sich sowohl an Drittstaatsangehörige, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten, als auch an Drittstaatsangehörige, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben und im Bundesgebiet arbeiten möchten.

(18) Zuständige Behörde für die Einrichtung der Beratung ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Es kann die Umsetzung der Beratung Dritten übertragen.

(19) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates nähere Einzelheiten der Finanzierung der Beratung, insbesondere das Nähere zur Leistungsgewährung, die Bewilligungsperiode, das Antragsverfahren, die Bedingungen und das Verfahren für die Weiterleitung der Leistung durch Träger an Dritte, die Übertragung der Umsetzung auf einen Dritten, das Nähere zur Kontrolle der Mittelverwendung und die Evaluierung zu regeln.“

19. In § 72 Absatz 7 werden die Wörter „und der §§ 19 bis 19c“ durch ein Komma und die Wörter „der §§ 19 bis 19c und des § 20a“ ersetzt.

20. § 75 Nummer 1 wird wie folgt geändert:

„1. Zentrale Erstansprechstelle für die Bearbeitung von Anfragen betreffend die Einreise und den Aufenthalt insbesondere zum Zweck der Ausbildung und Erwerbstätigkeit einschließlich der Koordinierung des Informationsaustauschs zwischen den zuständigen Behörden und Einrichtungen und der gemeinsamen Entwicklung von Vorschlägen zur Verfahrensoptimierung;“

21. § 81a Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. soweit erforderlich, das Verfahren

- a) zur Feststellung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation oder zur Zeugnisbewertung des ausländischen Hochschulabschlusses,
- b) zur Feststellung, dass der Ausländer über eine ausländische Berufsqualifikation verfügt, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder
- c) zur Feststellung, dass der Ausländer über einen Hochschulabschluss verfügt, der von dem Staat, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist,

bei der jeweils zuständigen Stelle unter Hinweis auf das beschleunigte Fachkräfteverfahren einzuleiten; soll der Ausländer in einem im Inland reglementierten Beruf beschäftigt werden, ist die Berufsausübungserlaubnis einzuholen,“.

22. In § 98a wird nach Absatz 2 folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Der Arbeitgeber ist verpflichtet, dem Ausländer das Arbeitsentgelt zu zahlen, das er der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 Absatz 4 mitgeteilt hat und das diese für die Erteilung der Zustimmung oder Arbeitserlaubnis zu Grunde gelegt hat.“

Artikel 3

Weitere Änderung des Aufenthaltsgesetzes zum 1. Januar 2026

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 2 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 45b folgende Angabe eingefügt:

„§ 45c Informationspflicht bei Anwerbung aus dem Ausland“.

2. Nach § 45b wird folgender Paragraph eingefügt:

„§ 45c

Informationspflicht bei Anwerbung aus dem Ausland

Schließt ein Arbeitgeber mit Sitz im Bundesgebiet mit einem Drittstaatsangehörigen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland einen Arbeitsvertrag zur Arbeitsleistung im Inland, hat er den Drittstaatsangehörigen spätestens am ersten Tag der Arbeitsleistung in Textform auf die Möglichkeit einer Information oder Beratung nach § 45b hinzuweisen. Er hat dabei zumindest die aktuellen Kontaktdaten der vom Arbeitsplatz nächstgelegenen Beratungsstelle anzugeben. Die Hinweispflicht des Arbeitgebers entfällt bei einer grenzüberschreitenden Vermittlung im Sinne des § 299 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch.“

Artikel 4

Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

In § 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. August 2021 (BGBl. I S. 3538) geändert worden ist, wird nach der Angabe „20,“ die Angabe „20a,“ eingefügt.

Artikel 5

Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

§ 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 Buchstabe b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2328) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

- „b) deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche, der Ausbildungs- oder Studienplatzsuche oder aus einer Aufenthaltserlaubnis nach § 20a des Aufenthaltsgesetzes ergibt,“.

Artikel 6

Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

§ 299 Nummer 10 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2759) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

- „10. die Möglichkeit, die Beratungsdienste der Sozialpartner und staatlicher Stellen in Anspruch zu nehmen; hierbei sind mindestens beispielhaft die Beratungsstellen nach § 23a des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes oder im Fall von Staatsangehörigen aus Drittstaaten mindestens beispielhaft die Beratungsstellen nach § 45b des Aufenthaltsgesetzes zu nennen und die jeweils aktuellen Kontaktdaten der erwähnten Beratungsdienste anzugeben.“

Artikel 7

Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch

Nach § 8 Absatz 2 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2759) geändert worden ist, wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Absatz 1 Nummer 2 gilt nicht für aufgrund der Beschäftigungsverordnung zugelassene kontingentierte kurzzeitige Beschäftigungen.“

Artikel 8

Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes

Das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2515), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2702) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Absatz 2 werden die Wörter „ihren Berufsqualifikationen entsprechende“ gestrichen.
2. In § 5 Absatz 6 und § 12 Absatz 6 werden jeweils die Sätze 1 und 2 wie folgt ersetzt:
„Die Antragstellerin oder der Antragsteller hat durch geeignete Unterlagen darzulegen, im Inland eine Erwerbstätigkeit ausüben zu wollen. Geeignete Unterlagen sind beispielsweise der Nachweis einer Kontaktaufnahme mit potenziellen Arbeitgebern, ein Geschäftskonzept oder der Vermerk über eine Standortberatung der Zentralen Servicestelle Berufsankennung. Die Anerkennungsstelle darf nicht zwingend einen Vermerk über eine Standortberatung fordern, wenn durch andere Unterlagen die Erwerbsabsicht dargelegt wurde.“
3. § 19 wird wie folgt gefasst:

„ § 19

Ausschluss abweichenden Landesrechts

Von den in § 5 Absatz 1, 3 und 4, in § 6 Absatz 1 bis 3, 4 bis 5, in den §§ 7, 10, 12 Absatz 1 und 4, in § 13 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 bis 4 sowie in den §§ 14 und 15 Absatz 1, 2 und 3 Satz 1 getroffenen Regelungen des Verwaltungsverfahrens kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden.“

Artikel 9

Änderung der Beschäftigungsverordnung

Die Beschäftigungsverordnung vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1325) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 9 Absatz 1 werden die Wörter „eine Blaue Karte EU oder“ gestrichen.
2. In § 32 Absatz 2 Nummer 3 werden die Wörter „§ 18b Absatz 2 Satz 1 und“ gestrichen und nach der Angabe „§ 18c Absatz 3“ werden die Wörter „und § 18g Absatz 1 Satz 1“ eingefügt.
3. In § 36 Absatz 2 Satz 2 werden die Wörter „Im Fall des § 81a“ durch die Wörter „In den Fällen des § 18g Absatz 4 und des § 81a“ ersetzt.

Artikel 10

Änderung der Aufenthaltsverordnung

Die Aufenthaltsverordnung vom 25. November 2004 (BGBl. I S. 2945), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3682) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Nach der Angabe zu § 30 wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 30a Befreiung in Fällen gescheiterter langfristiger Mobilität nach der Richtlinie (EU) 2021/1883“.
 - b) Die Angabe zu § 59a wird wie folgt gefasst:
„§ 59a Hinweis auf Gewährung internationalen Schutzes bei Inhabern einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU“.
 - c) Nach der Angabe zu § 59a wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 59b Hinweis auf Gewährung internationalen Schutzes bei Inhabern einer Blauen Karte EU“.
2. Nach § 30 wird folgender § 30a eingefügt:

„§ 30a

Befreiung in Fällen gescheiterter langfristiger Mobilität nach der Richtlinie (EU) 2021/1883

Für die Einreise in das Bundesgebiet und einen anschließenden Aufenthalt von bis zu einem Monat sind Ausländer vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit, wenn

1. sie Inhaber einer Blauen Karte EU nach § 18g des Aufenthaltsgesetzes waren,

2. sie zu einem Zeitpunkt, als die Blaue Karte EU nach Nummer 1 noch gültig war, in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union einen Antrag auf Erteilung einer Blauen Karte EU gestellt haben, den dieser Mitgliedstaat abgelehnt hat,
3. die Geltungsdauer der Blauen Karte EU nach Nummer 1 abgelaufen ist, während der Mitgliedstaat der Europäischen Union nach Nummer 2 den Antrag auf Erteilung einer Blauen Karte EU geprüft hat, und
4. der Mitgliedstaat der Europäischen Union nach Nummer 2 bei den zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland ein Ersuchen auf Gestattung der Wiedereinreise des Ausländers in die Bundesrepublik Deutschland gestellt hat.

Satz 1 gilt entsprechend für die Familienangehörigen des Ausländers, wenn diese über einen Aufenthaltstitel als Familienangehörige dieses Ausländers verfügen und der Aufenthaltstitel erteilt wurde, während die Geltungsdauer der Blauen Karte EU nach Satz 1 Nummer 1 noch nicht abgelaufen war.“

3. § 39 Satz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 7 wird die Zahl „18“ durch das Wort „zwölf“ ersetzt.
- b) Nach Nummer 7 wird folgende Nummer 7a eingefügt:

„7a. er seit mindestens sechs Monaten eine Blaue Karte EU besitzt, die von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt wurde, wenn er unmittelbar vor der Erteilung dieser Blauen Karte EU Inhaber einer Blauen Karte EU war, die ein Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hatte, der nicht derjenige Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, der die Blaue Karte EU ausgestellt hat, die der Ausländer besitzt. Gleiches gilt für seine Familienangehörigen, die im Besitz eines Aufenthaltstitels zum Familiennachzug sind, der von demselben Staat ausgestellt wurde wie die Blaue Karte EU des Ausländers. Die Anträge auf die Blaue Karte EU sowie auf die Aufenthaltserlaubnisse zum Familiennachzug sind innerhalb eines Monats nach Einreise in das Bundesgebiet zu stellen,“.

c) Nach Nummer 7a wird folgende Nummer 7b eingefügt:

„7b. die Voraussetzungen nach § 30a für die Wiedereinreise in das Bundesgebiet vorliegen. Die Anträge auf die Blaue Karte EU sowie auf die Aufenthaltserlaubnisse zum Familiennachzug sind innerhalb eines Monats nach Einreise in das Bundesgebiet zu stellen,“.

4. In § 59 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Bei Inhabern der Blauen Karte EU ist bei Erteilung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU im Feld für Anmerkungen „Ehem. Inh. der Blauen Karte EU“ einzutragen.“

5. In § 59a wird die Überschrift wie folgt gefasst:

„Hinweis auf Gewährung internationalen Schutzes bei Inhabern einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU“.

6. Nach § 59a wird folgender § 59b eingefügt:

„§ 59b

Hinweis auf Gewährung internationalen Schutzes bei Inhabern einer Blauen Karte EU

(1) Wird einem Ausländer, dem in der Bundesrepublik Deutschland die Rechtsstellung eines international Schutzberechtigten im Sinne von § 2 Absatz 13 des Aufenthaltsgesetzes zuerkannt wurde, eine Blaue Karte EU erteilt, so ist in dem Feld für Anmerkungen folgender Hinweis aufzunehmen: „Durch DEU am [Datum] internationaler Schutz gewährt“. Wurde dem Ausländer der internationale Schutz durch eine bestands- oder rechtskräftige Entscheidung aberkannt und bestehen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Blauen Karte EU fort, so ist die Blaue Karte EU ohne den Hinweis nach Satz 1 erneut auszustellen.

(2) Wird einem Ausländer, dem ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union Schutz gewährt, eine Blaue Karte EU erteilt, so ist in dem Feld für Anmerkungen der Blauen Karte EU folgender Hinweis aufzunehmen: „Durch [Abkürzung des Mitgliedstaates] am [Datum] internationaler Schutz gewährt“. Vor Aufnahme des Hinweises ist der betreffende Mitgliedstaat in dem Verfahren nach § 91f Absatz 8 des Aufenthaltsgesetzes um Auskunft darüber zu ersuchen, ob der Ausländer dort weiterhin internationalen Schutz genießt. Wurde der internationale Schutz in dem anderen Mitgliedstaat durch eine rechtskräftige Entscheidung aberkannt, wird der Hinweis nach Satz 1 nicht aufgenommen.

(3) Ist ein Ausländer im Besitz einer Blauen Karte EU, die den Hinweis nach Absatz 2 Satz 1 enthält, und ist die Verantwortung für den internationalen Schutz im Sinne von § 2 Absatz 13 des Aufenthaltsgesetzes nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften auf die Bundesrepublik Deutschland übergegangen, so ist der Hinweis durch den in Absatz 1 Satz 1 genannten Hinweis zu ersetzen. Die Aufnahme dieses Hinweises hat spätestens drei Monate nach Übergang der Verantwortung auf die Bundesrepublik Deutschland zu erfolgen.“

Artikel 11

Änderung der AZRG-Durchführungsverordnung

In der Anlage der AZRG-Durchführungsverordnung vom 17. Mai 1995 (BGBl. I. S. 695), die zuletzt durch [...] geändert worden ist, werden in Abschnitt I Allgemeiner Datenbestand Nummer 10 Spalte A und B Buchstabe b die Doppelbuchstaben aa bis gg wie folgt gefasst:

„b) Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach			
aa) § 18a AufenthG (Fachkraft mit Berufsausbildung)		(2)*	
erteilt am			

	befristet bis		
bb)	§ 18b AufenthG (Fachkraft mit akademischer Ausbildung)		(2)*
	erteilt am		
	befristet bis		
cc)	§ 18d Absatz 1 AufenthG (Forscher)		(2)*
	erteilt am		
	befristet bis		
dd)	§ 18d Absatz 6 AufenthG (in einem anderen Mitgliedstaat als international Schutzberechtigte anerkannte Forscher)		(2)*
	erteilt am		
	befristet bis		
ee)	§ 18f Absatz 1 AufenthG (mobile Forscher)		(2)*
	erteilt am		
	befristet bis		
ff)	§ 18g AufenthG (Blaue Karte EU)		
	aaa) § 18g Absatz 1 Satz 1 AufenthG (Regelberufe)		(2)*
	erteilt am		
	befristet bis		
	bbb) § 18g Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 AufenthG (Mangelberufe)		(2)*

	erteilt am		
	befristet bis		
ccc)	§ 18g Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 AufenthG (Berufsanfänger)		(2)*
	erteilt am		
	befristet bis		
ddd)	§ 18g Absatz 2 AufenthG (IT-Spezialisten)		(2)*
	erteilt am		
	befristet bis		
gg)	§ 18g i.V.m. § 18i AufenthG (Blaue Karte EU mit Voraufenthalt in [Staatsangehörigkeitsschlüssel des EU-Mitgliedstaates])		(2)*
	erteilt am		
	befristet bis		“

Artikel 12

Änderung der Beitragsverfahrensverordnung

§ 8 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 der Beitragsverfahrensverordnung vom 3. Mai 2006 (BGBl. I S. 1138), die zuletzt durch Artikel 29 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2759) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

- „2. die Arbeitserlaubnis oder der Aufenthaltstitel nach § 15d der Beschäftigungsverordnung,“.

Artikel 13

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 am ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des vierten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

(2) Artikel 1, Artikel 9, Artikel 10 und Artikel 11 treten am Tag nach der Verkündung, frühestens jedoch am 18. November 2023 in Kraft. Abweichend hiervon tritt Artikel 1 Nummer 17 am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(3) Artikel 3 und Artikel 6 treten am 1. Januar 2026 in Kraft.

Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zu den Referentenentwürfen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Vorbemerkung

- Auf Grundlage des am 30.11.2022 vom Bundeskabinett verabschiedeten Eckpunktepapiers haben das BMAS und das BMI Gesetzes- und Verordnungsentwürfe zur Neuregelung der Fachkräftezuwanderung vorgelegt. Es handelt sich um den **Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung** (Federführung BMI, Bearbeitungsstand 17.02.2023) und den **Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung** (Federführung BMAS, Bearbeitungsstand 17.02.2023).
- Der **Fachkräftemangel** wird in vielen Regionen und Branchen bereits jetzt als hohes Risiko und Entwicklungshemmnis gesehen. Auch bei einer Hebung aller inländischen Potenziale kann der Fachkräftebedarf nicht gedeckt werden. Daher ist die **Fachkräfteeinwanderung ein zentraler Hebel**, um den Wohlstand weiterhin sichern zu können. Vor diesem Hintergrund bewertet die Bundesagentur für Arbeit (BA) die **Intention** der geplanten Änderungen zum Abbau von Zuwanderungshürden **sowie die zu erwartende Arbeitsmarktwirkung positiv und begrüßt diese**.
- Nicht nur aufgrund erhöhter Fallzahlen, sondern auch wegen zusätzlicher Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung der BA ist von einem **höheren Beratungs- und Bearbeitungsaufwand** in den **Agenturen für Arbeit** sowie der **Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (inklusive der Arbeitsmarktzulassung)** auszugehen. Bezogen auf die in den Referentenentwürfen avisierten Zuwanderungszahlen entstehen bei der BA **Erfüllungsaufwände** i.H.v. **29,34 Mio. Euro**, was einem Personalmehrbedarf von **rund 235 VZÄ** entspricht. Alle derzeitigen Angaben von Erfüllungsaufwänden sind **vorläufige** Einschätzungen.
- Da es sich bei der Verstärkung der Zuwanderung um eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** handelt, spricht sich die BA dafür aus, diese **nicht allein über Beitragsmittel** der Arbeitslosenversicherung, **sondern auch über Steuermittel** zu finanzieren.
- Die **Verbesserungen**, die zur Beschleunigung und Transparenz von **Verfahren** und **Prozessen** zwischen den beteiligten Behörden führen sollen, und welche im **Eckpunktepapier** der Bundesregierung aufgeführt sind, werden **begrüßt**. Allerdings müssen zahlreiche **Prozesse** neu ausgearbeitet, **Schnittstellen** zwischen den beteiligten **Behörden** definiert, **Personal** rekrutiert und qualifiziert sowie die **IT** angepasst werden. Die BA hält daher eine **Frist des Inkrafttretens** von drei Monaten nach Verkündung für nicht ausreichend und **spricht sich für einen Zeitraum von zwölf Monaten aus**.

Stellungnahme

Im Rahmen der Verbändeanhörung nimmt die BA zum Referentenentwurf eines **Gesetzes** zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie zum Referentenentwurf einer **Verordnung** zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Stellung.

Der Referentenentwurf des Gesetzes erläutert, dass die Fachkräfteeinwanderung künftig auf drei Säulen ruhen soll: der Fachkräftesäule, der Erfahrungssäule und der Potenzialsäule. Darüber hinaus werden weitere Regelungen zu Einreisemöglichkeiten für Arbeitskräfte getroffen. Die nachfolgende Stellungnahme orientiert sich an dieser Struktur. Der **Fokus der Stellungnahme** liegt auf jenen **Änderungen**, die mit einer **nennenswerten Arbeitsmarktwirkung** verbunden sind **und / oder zusätzliche Erfüllungsaufwände** in der BA auslösen.

Die BA behält sich vor, sich auch nach der Stellungnahme in der Verbändebeteiligung im parlamentarischen Verfahren einzubringen und ihre Stellungnahme je nach weiteren auftretenden Themenstellungen zu präzisieren. Insbesondere zum **Erfüllungsaufwand** ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt **keine abschließende Aussage möglich**. Die geplanten Termine des Inkrafttretens sind mit finanziellen, organisatorischen und personellen Risiken verbunden. Dies wird dadurch verstärkt, dass auch Teile des Bürgergeld-Gesetzes sowie auch des Weiterbildungsgesetzes im gleichen Zeitraum umgesetzt werden.

Die BA unterstützt insbesondere ein effizientes Visumverfahren und wird sich im parlamentarischen Verfahren für eine finanzielle und personelle Stärkung aller am Visaverfahren beteiligten Behörden stark machen. Weiterhin bringt sich die BA aktiv ein, um die Schnittstellen und Prozesse mit den am Visaverfahren beteiligten Stellen zu verbessern.

1 Erste Säule – Fachkraftsäule

1.1 Geplante Neuregelungen

1.1.1 Mehr Flexibilität beim Zielberuf (+ 7.000 Aufenthaltstitel)

Wer eine **Vollanerkennung** seiner beruflichen Qualifikation erreicht hat, kann künftig nach Deutschland **auch für eine andere qualifizierte Beschäftigung** einreisen, als nur die, zu der die berufliche Qualifikation befähigt (§ 18a AufenthG¹ n. F.).

1.1.2 Erweiterung des Anwendungsbereichs der Blauen Karte EU (+ 15.000 Aufenthaltstitel)

Die Einwanderung auf Grundlage der **Blauen Karte EU** wird erleichtert. Diese betrifft Personen, die einen akademischen Abschluss im Ausland oder Inland

¹ Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

erworben haben und ein bestimmtes Mindestbruttogehalt verdienen (§ 18g AufenthG n. F.).

Diese **Gehaltsgrenze** soll nun – nach derzeitiger Berechnung und bezogen auf das Jahr 2023 – auf etwa 4.019 Euro **sinken** (bisher waren es 4.700 Euro), in Mangelberufen auf 3.216 Euro (bisher waren es 3.666 Euro).

Außerdem wird die Blaue Karte EU für **IT-Fachkräfte mit Berufserfahrung** auch ohne akademischen Abschluss ermöglicht (§ 18g Abs. 2 Nr. 3 AufenthG n. F.).

Der **Übergang** von einem **humanitären Aufenthaltsrecht** zu dem Aufenthalt mit einer Blauen Karte EU wird ebenfalls **erleichtert** (§ 91f AufenthG, § 59b BeschV² n. F.).

1.1.3 Verkürzung der Frist für die Niederlassungserlaubnis

Die Frist für die Niederlassungserlaubnis (also das Daueraufenthaltsrecht) soll **auf drei Jahre verkürzt** und bestimmte Zeiträume des Anerkennungsverfahrens sollen hierauf angerechnet werden (§ 18c Abs. 1 Nr. 1 AufenthG n. F.)

1.1.4 Ausweitung Nebenerwerbsmöglichkeiten

Die Nebenbeschäftigung während des Anerkennungsverfahrens wird **von bisher 10 auf 20 Stunden pro Woche** (§ 16d AufenthG n. F.) ausgeweitet. Gleiches gilt auch für die Nebenbeschäftigung bei Aufenthalt zum Spracherwerb.

1.1.5 „Ü-45-Regelung“

Die bestehende „Ü-45-Regelung“ (§ 18 Abs. 2 S. 5 AufenthG n. F.), nach der die Zuwanderer über 45 Jahre einen Nachweis über ausreichende Alterssicherung erbringen müssen, wird **fortgeschrieben und flexibilisiert**.

1.2 Bewertung der BA

Durch die Neuregelungen werden Zugangshürden abgesenkt und es wird mehr Flexibilität geschaffen. Es ist davon auszugehen, dass auch im Rahmen der Fachkraftsäule hierdurch die **Nachfrage nach Fachkräften** aus dem Ausland **steigen** und sich das **Interesse an einer Beschäftigung** in Deutschland **erhöhen** wird. Bezogen auf die durch den Anstieg an Fallzahlen zu erwartenden, zusätzlich benötigten Bearbeitungsressourcen wird auf Ziffer 6 verwiesen.

Die leichte Änderung der **komplizierten „Ü45-Regelung“** schreibt im Wesentlichen eine bisher schon wenig praxistaugliche Regelung mit hohem Prüfaufwand fort. Die vorgesehene Änderung, wonach weitere Ausnahmen möglich sind, wenn von Altersgrenze oder Gehaltsschwellen nur geringfügig abgewichen wird, stellt einen erhöhten Verwaltungsaufwand und erhöhte Rechtsunsicherheiten dar. Die **BA spricht sich für eine Abschaffung aus**.

Die Verkürzung eines Wechsels in die **Niederlassungserlaubnis** für Fachkräfte nach drei statt bislang nach vier Jahren ist attraktiv für Einreisende, schafft Planungssicherheit und reduziert Verwaltungsaufwand.

² Beschäftigungsverordnung (BeschV)

2 Zweite Säule – Erfahrungs-Säule

2.1 Geplante Neuregelungen

2.1.1 Zuwanderung in qualifizierte Beschäftigungen auf Grundlage von Berufserfahrung (unter Verzicht auf das berufliche Anerkennungsverfahren, + 15.000 Aufenthaltstitel)

In **nicht-reglementierten Berufen**, also solchen Berufen, bei denen zur Berufsausübung keine Anerkennung der beruflichen Qualifikation notwendig ist, ist künftig eine Einwanderung möglich, die maßgeblich auf Berufserfahrung aufbaut. Diese im Eckpunktepapier so genannte Erfahrungssäule orientiert sich an einer Regelung (§ 6 BeschV aktueller Fassung), die bislang nur für IT-Fachkräfte galt und nun auf alle qualifizierten Berufe ausgeweitet wird. Voraussetzungen sind im Einzelnen eine **mindestens zweijährige einschlägige Berufserfahrung** und eine **formale Qualifikation im Heimatland**. Die **Gehaltsschwelle** wird gegenüber dem Status quo (verglichen mit der derzeitigen Regelung für IT-Berufe) deutlich **abgesenkt** und liegt künftig – nach derzeitiger Berechnung – bei 3.216 Euro pro Monat, von der **bei Tarifgebundenheit** des Betriebs nach unten **abgewichen** werden kann (§ 6 BeschV n. F.).³

2.1.2 Erleichterte Einwanderung für IT-Spezialistinnen und -Spezialisten (+ 4.000 Aufenthaltstitel)

Die **Einreise** von IT-Spezialistinnen und -Spezialisten soll **erleichtert** werden (§ 6 BeschV n. F.). Die Erleichterungen bestehen insbesondere in einer **Absenkung** der **Gehaltsgrenze**, der erforderlichen **Berufserfahrung** auf zwei Jahre in den letzten fünf Jahren sowie der Abschaffung des Erfordernisses von **Deutschkenntnissen**.

2.1.3 Anerkennungspartnerschaft (+ 8.000 Antragsstellungen)

Personen, die noch keine Anerkennung (auch keine Teilanerkennung) ihrer Qualifikation haben, können **zur Durchführung eines Anerkennungsverfahrens erleichtert einreisen**. Die Anerkennung kann im Inland beantragt werden, für die Erreichung der Vollanerkennung stehen bis zu drei Jahre zur Verfügung. Grundlage ist die neu geschaffene Möglichkeit für eine sog. **Anerkennungspartnerschaft zwischen Betrieb und Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer** (§ 16d AufenthG n. F.).

2.1.4 Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten

Die Nebenbeschäftigung während des Anerkennungsverfahrens wird **von bisher 10 auf 20 Stunden pro Woche ausgeweitet**. Bei der Einreise zum Zwecke der Anerkennung und bei Einreise im Rahmen einer Vermittlungsabsprache für potenzielle Fachkräfte sollen die Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten auf 20 Wochenstunden erweitert werden (§ 16d AufenthG n. F.).

³ Die Eurobeträge beruhen auf einer vorläufigen überschlägigen Berechnung der im Eckpunktepapier angegebenen Formel. Sie sind daher ohne Gewähr.

2.2 Bewertung der BA

Die geplante Erleichterung der **Einwanderung von Personen mit Berufserfahrung ohne formale Anerkennung** ihres ausländischen Abschlusses in Deutschland ist sinnvoll und arbeitsmarktpolitisch **sehr zu begrüßen**. Es handelt sich um einen der innovativsten Teile der Neuregelungen. Damit wird zum ersten Mal in der Einwanderungsgesetzgebung honoriert, dass Personen in ihrer beruflichen Entwicklung im Ausland auch auf Grundlage von Berufserfahrung eine gute Qualifikation erreichen, die für den deutschen Arbeitsmarkt nachgefragt werden kann. Ebenso sind die erleichterten Einreisemöglichkeiten für IT-Spezialistinnen und -Spezialisten zu begrüßen.

Durch die **Absenkung der geforderten Gehaltsgrenzen** werden Zugangshürden auch für IT-Spezialistinnen und -Spezialisten abgesenkt. Hinsichtlich der Gehaltsgrenze bei Einwanderung auf Grundlage von Berufserfahrung wird eine Grenze von 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze festgeschrieben. Mit den relativ hohen Gehaltsgrenzen wird einerseits Potenzial eingeschränkt, andererseits begrüßt die BA, dass Lohndumping und Verdrängungseffekte am deutschen Arbeitsmarkt verhindert werden. Eine Auswertung des Entgeltatlases der BA (<https://web.arbeitsagentur.de/entgeltatlas/>) ergibt, dass bei einem **Großteil der nicht reglementierten Berufe** die **Gehälter** von Fachkräften im Median **unter dem Wert von 45 Prozent** der Beitragsbemessungsgrenze liegen. Daher kann hier eine Einwanderung nur mit Tarifbindung erreicht werden. Für rund 43 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland war das Beschäftigungsverhältnis 2021 durch einen Tarifvertrag geregelt.⁴ Dies könnte das Potenzial der Neuregelung einschränken. Die Entwicklung bleibt abzuwarten. Insgesamt ist die Regelung jedoch **zu begrüßen**.

Die Neuregelung zu den **Anerkennungspartnerschaften** ist ebenfalls **grundsätzlich begrüßenswert**. Jedoch bleiben hier die Hürden bestehen, die schon den Erfolg der bisherigen Einwanderungsgesetzgebung beeinträchtigt haben. Die Anerkennungspartnerschaft sieht als Modell vor, dass jemand bereits alle Qualifikationen für eine qualifizierte Beschäftigung im Heimatland erworben hat und hierfür im Heimatland auch ein staatlicher Abschluss vorliegt. Auf dieser Grundlage wird eine Einreise für eine qualifizierte Beschäftigung ermöglicht. Es muss aber im Bundesgebiet ein Anerkennungsverfahren durchgeführt und in einem Zeitraum von bis zu drei Jahren abgeschlossen werden.

Es bleibt abzuwarten, ob im Regelfall die Vollanerkennung in dieser Frist sicher erreicht werden kann. Aber selbst, wenn das Anerkennungsverfahren keine Probleme bereitet, sind für die Vollanerkennung – die alle Qualifikationen eines Ausbildungsberufs nach deutscher Ausbildungsordnung beinhaltet – intensive Qualifizierungen notwendig, sowohl sprachlich als auch fachlich. Für ein erfolgreiches Anerkennungsverfahren ist in diesem Zusammenhang daher auch

⁴ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html>

Allerdings wird in dieser Statistik zur Tarifgebundenheit nicht danach unterschieden, ob ein Beruf reglementiert ist oder nicht, so dass das Potenzial nicht-reglementierter Berufe deutlich unter den genannten 43 Prozent liegen dürfte.

relevant, dass passgenaue Qualifizierungsangebote auf dem freien Markt zur Verfügung stehen. Die Konzeption sowie die inhaltliche Ausgestaltung der Angebote obliegt dabei den Bildungsanbietern. Die BA ist in diesem Kontext der Wettbewerbsneutralität verpflichtet.

Es ist daher **schwer zu prognostizieren, inwiefern sich diese grundsätzlich sinnvolle Regelung in der Praxis bewährt.**

Bei der Anerkennungspartnerschaft sind zudem noch **einzelne Fragen der Prüfverfahren ungeklärt** (z. B. Prüfung des Abschlusses im Heimatland). Hier wird bei der weiteren Ausgestaltung der Prozesse darauf zu achten sein, dass keine zusätzlichen Hürden und Schnittstellen entstehen, für die Prüfung genügend Ressourcen zur Verfügung stehen und der Prüfauftrag gemäß dem gesetzgeberischen Willen erfüllt werden kann.

3 Dritte Säule – Potenzial-Säule

3.1 Geplante Neuregelungen

3.1.1 Chancenkarte (+ 20.000 Aufenthaltstitel)

Es soll eine Chancenkarte zur Arbeitsplatzsuche eingeführt werden. Diese wird an Personen erteilt, die bestimmte **Auswahlkriterien** erfüllen (Qualifikation, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Deutschlandbezug und Alter).

Personen mit **Vollanerkennung** ihres ausländischen Berufsabschlusses erhalten die Chancenkarte **ohne weitere Voraussetzungen**, mit Teilanerkennung mit erleichterten Voraussetzungen. Im Zeitraum der Arbeitssuche ist eine **Beschäftigung bis 20 Stunden pro Woche** möglich (§ 20a AufenthG n. F).

3.2 Bewertung der BA

Durch eine im Gesetzentwurf offen gelassene Stelle ist der Prozess der **Administration** der Chancenkarte **noch ungeklärt**. Festzulegen sind die Gesamtzuständigkeit sowie die Zuständigkeiten für die spezifische Prüfung der Berufserfahrung und des ausländischen Berufsabschlusses. Die Zahl der **festgelegten Prüfkriterien** erscheint mit Blick auf den Prüfaufwand **hoch**. Im Sinne eines **effizienten Prüfprozesses** wird eine **Reduzierung der Kriterien empfohlen**. Zudem sollten **behördliche Schnittstellen** in der Prüfung **möglichst vermieden** werden.

Die **systematische Einbindung der BA** in die Prüfung der Kriterien ist **nicht erforderlich**, da es sich nicht um einen Arbeitsmarktzulassungsprozess handelt. Daher sollte auch keine systematische Einbindung der BA durch Auslandsvertretungen im Fakultativbeteiligungsverfahren erfolgen. Die BA sieht daher die Prüfung der Chancenkarte nicht bei sich, geht aber auf Grund des Beratungsbedarfes und Vermittlungswunsches von einer **steigenden Inanspruchnahme des Dienstleistungsangebotes der BA durch Zugewanderte aus**.

4 Weitere Regelungen zu Einreisemöglichkeiten für Arbeitskräfte

4.1 Geplante Neuregelungen

4.1.1 Kontingentierte Helfertätigkeit (+ 30.000 Aufenthaltstitel)

Eine Einreise zu Beschäftigungen **unabhängig von einer Qualifikation** (also auch als Helferin oder Helfer) soll auf Grundlage eines **von der BA festgelegten Kontingents** möglich werden. Diese Einreise soll **für 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen** mit einer Arbeitsmarktzulassung der BA möglich sein. Bei visafreien Staaten sollen von der BA Arbeitserlaubnisse erteilt werden (§ 15d BeschV n. F.).

4.1.2 Westbalkanregelung (+ 25.000 Aufenthaltstitel)

Das **Kontingent** der Westbalkanregelung wird von derzeit 25.000 pro Jahr auf 50.000 **deutlich erhöht** und entfristet (§ 26 Abs. 2 BeschV n. F.).

4.1.3 Ferienbeschäftigung

Die Ferienbeschäftigung wird **eingeschränkt**. Künftig können **nur noch Studierende** ausländischer Hochschulen **bis zur Vollendung des 35. Lebensjahres** eine Ferienbeschäftigung aufnehmen. Zudem wird eine Regelung eingeführt, die sowohl für Vermittlungsabsprachen der BA (§ 15a BeschV) als auch grundsätzlich für Saisonbeschäftigung festlegt, dass **Arbeitgeber** künftig **mindestens 50 Prozent der anfallenden Reisekosten** tragen sollen.

4.1.4 Einreisemöglichkeit für Pflegehilfskräfte (+ 3.500 Aufenthaltstitel)

Es wird eine neue Einreisemöglichkeit für Pflegehilfskräfte geschaffen. Zielgruppe sind Personen, die einen **inländischen Abschluss als Pflegehilfskraft** besitzen **oder** einen im Ausland erworbenen, bei denen die Anerkennungsstelle die **Gleichwertigkeit** festgestellt hat (§ 22a BeschV n. F.).

4.1.5 Verstetigung der Beratungsangebote von fairer Integration

Gemäß § 45b AufenthG n. F. soll das Netzwerk faire Integration verstetigt werden. Betriebe haben gemäß § 45c AufenthG n. F. den Auftrag, auf dieses Beratungsangebot hinzuweisen.

4.1.6 Familiennachzug

Die **Möglichkeiten** des Familiennachzugs bei der Blauen Karte EU und der ICT-Karte werden **erleichtert** (§ 81 Abs. 6 AufenthG n. F.; Gesamtzahl des Familiennachzugs über alle Zuwanderungswege +15.060 Aufenthaltstitel).

4.2 Bewertung der BA

Die Zielsetzung einer **Einwanderung auch für Arbeitskräfte, die keine Fachkräfte** sind, ist **zu begrüßen**. Dies **darf jedoch keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt** (Ausbeutung, Verdrängungseffekte u. a.)

haben und die Ressourcen der Bearbeitung nicht überfordern. Gerade die bisherigen Erfahrungen der BA im Bereich der Saisonarbeit in der Landwirtschaft zeigen, dass im Helfersegment ein erhöhtes Ausbeutungsrisiko besteht und aufgrund der hohen Volatilität erhebliche Aufwände für die Arbeitsmarktzulassung entstehen (hohe Anzahl an Mehrfacheinreisen, hohe Anzahl nicht realisierter Einreisen für erteilte Arbeitsmarktzulassungen).

Bei der Regelung zur **kontingentierte Helferzuwanderung** (90-Tage-Regelung) **sind viele Prozessdetails unklar**, was eine fundierte Bewertung zum aktuellen Zeitpunkt erschwert. Außerdem sollten die **Grundsätze der fairen Migration**, die in der neuen Helferregelung festgelegt sind (Tarifbindung, Sozialversicherungspflicht) **auf weitere, bereits bestehende Regelungen** für Helfertätigkeiten (Saisonbeschäftigung, Ferienbeschäftigung) **übertragen** werden. Damit würde wichtigen Aspekten der fairen Migration durchgehend Rechnung getragen und Ausweicheffekte auf die herkömmlichen Helferregelungen vermieden. Die **Kontingentierung** der BA im Zusammenhang mit der Helferzuwanderung sollte sich **nicht nur an den Bedarfen des Arbeitsmarktes, sondern auch an den Bearbeitungskapazitäten** der BA orientieren. Die Kapazitäten wären ansteigende Kontingente anzupassen und die BA mit den notwendigen Ressourcen zu versehen.

Die Kontingenterhöhung und Entfristung bei der **Westbalkanregelung** werden von der BA begrüßt. Die positive Wirkung der Regelung wurde bereits u. a. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (siehe u.a. IAB-Forum, 25.11.2020, „Die Westbalkanregelung bleibt auch in der Corona-Krise für viele Betriebe wichtig“⁵), nachgewiesen. Weiterhin muss ein Augenmerk daraufgelegt werden, dass in Ausführung der Regelung und im Kontext der Beschäftigung in Helfertätigkeit die Grundsätze der fairen Migration gewahrt werden.

Bei der Westbalkanregelung sind in der Umsetzung noch verschiedene Fragen ungeklärt.

Positiv zu bewerten sind die in diesem Kontext vorgesehenen **Einschränkungen** der missbrauchsanfälligen Regelungen zur **Ferienbeschäftigung** und zur verbindlichen Festschreibung einer anteiligen **Übernahme von Reisekosten** durch den Arbeitgeber bei der Saisonarbeit. Gleichwohl stellen sich hier Fragen bzgl. Nachweis und Prüfung der Einhaltung dieser neuen Vorgabe.

Die **Neuregelung für Pflegehilfskräfte** wird von der BA angesichts der besonders hohen Arbeitskräftenachfrage in diesem Bereich **begrüßt**.

Die Neuregelungen zu dem Themenbereich „**Faire Integration**“ werden von der BA positiv bewertet. Die BA arbeitet mit dem Projekt „Faire Integration“, derzeit auf Grundlage des Europäischen Sozialfonds finanziert, bereits jetzt gut zusammen, so dass eine **Verstetigung** von der BA **begrüßt** wird.

Die **Erleichterungen des Familiennachzugs** sind als **wichtiger Faktor der dauerhaften Integration** von Zuwanderern zu begrüßen, worauf auch eine

⁵ <https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-bleibt-auch-in-der-corona-krise-fuer-viele-betriebe-wichtig/>

aktuelle Studie des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) hindeutet. Die **Regelungen zum Familiennachzug sollten** aber nicht nur für die Blaue Karte EU und die ICT-Karte erleichtert werden, sondern **für alle Aufenthaltstitel für Aufenthalte zur qualifizierten Beschäftigung**.

5 Weitere aufenthaltsrechtliche Aspekte

5.1 Aufenthaltstitel bei Jobwechseln

Die BA spricht sich dafür aus, **gesicherte Aufenthaltsrechte für den Fall eines Arbeitsplatzverlustes** zu schaffen, die der betreffenden Person die Gelegenheit eines Aufenthalts zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes geben und einen nahtlosen neuen Titel bei Finden eines neuen Arbeitsplatzes ermöglichen.

5.2 Neues Instrument der Globalzustimmung (§ 39 Abs. 2a AufenthG n. F.)

Gemäß § 39 Abs. 2a AufenthG n. F. gilt die BA-Zustimmung als erteilt, wenn die BA für **einzelne Berufe oder Beschäftigungen** festgestellt hat, dass die Besetzung offener Stellen für einen befristeten Zeitraum mit den durch Tarifvertrag oder durch die BA festgelegten Arbeitsbedingungen arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (Globalzustimmung), und der Arbeitgeber ihre Einhaltung zugesichert hat.

Hier handelt es sich um ein **bislang gesetzlich nicht geregeltes Instrument**.

Die BA hat bereits in der Vergangenheit von dem Instrument der Globalzustimmung Gebrauch gemacht, z. B. bei der Globalzustimmung vom 06.07.2022 für Flughafenpersonal. Bislang war das Instrument der Globalzustimmung als Rechtsinstitut nicht geregelt, und es widersprach der bisherigen Rechtssystematik, die auf einzelfallbezogene Zustimmungen ausgerichtet war. Daher wird **mit der Neuregelung eine systematische Klarheit geschaffen**.

Die BA spricht sich dafür aus, das Instrument der Globalzustimmung so auszugestalten, dass Prozesse und Kriterien noch klarer bestimmt werden. Bei der **Globalzustimmung sollte** es sich um eine **Ausnahmelösung** handeln. Die anderen rechtlichen Zuwanderungswege sollten im Vordergrund stehen.

5.3 Sanktionierung von Betrieben

Gemäß § 22a Abs. 4 BeschV n. F. kann die BA Betriebe, die gegen bestimmte rechtliche Bestimmungen verstoßen haben, **bis zu fünf Jahren** aus dem Arbeitsmarktzulassungsverfahren **ausschließen**.

Die BA hält diese Regelung **im Sinne der fairen Migration** für **sinnvoll**, hält aber die **Zuordnung der Aufgabe zur BA** für **problematisch**. Die BA darf nicht in die Rolle einer Arbeitsmarktinspektion gebracht werden, die nicht mit Auftrag und Expertise der BA vereinbar ist. Die Kernaufgabe der BA liegt im Arbeitsmarktausgleich, also arbeitssuchende Personen mit Betrieben zusammen zu bringen. Die Kernkompetenz der BA liegt mithin in beratenden und

vermittelnden Dienstleistungen. Dies wird durch eine Rolle der Arbeitsmarktinspektion konterkariert, bei der der BA Aufgaben der Sanktionierung von Betrieben bei Rechtsverstößen zugeschrieben werden.

Die **Feststellung von Verstößen** gegen Mindeststandards bei **Arbeits- oder Unterkunftsbedingungen** liegt zu Recht in der **Zuständigkeit anderer Behörden**, wie z. B. dem Zoll.

Der Ausschluss aus dem Arbeitsmarktzulassungsverfahren ist zudem ein **sehr gravierender Eingriff in die Gewerbefreiheit**, der **Strafcharakter** hat. Die Ausschlussentscheidung muss den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit genügen. Zur vollständigen Sachverhaltsermittlung wären alle rechtlichen Beweismittel (Zeugeneinvernahme, Urkundenbeweis, Augenschein usw.) einzusetzen und auszuschöpfen. Hierfür **müssten** einer Behörde, die diese Prüfung zu übernehmen hat, auch **polizeiliche Befugnisse übertragen** werden. Derartige Aufgaben wären auf Polizeibehörden zu übertragen und nicht der BA, deren Hauptaufgabe der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ist.

5.4 Onlineanbindung aller Ausländerbehörden an das elektronische BA-Zustimmungsverfahren

Bereits jetzt steht allen Ausländerbehörden eine **Onlineschnittstelle** zur Verfügung zur Einbindung der BA im **Zustimmungsverfahren**. Diese Schnittstelle wird vom Bundesverwaltungsamt bereitgestellt und derzeit **lediglich von etwa 50 Prozent aller Ausländerbehörden genutzt** (Quelle: Bundesverwaltungsamt). Die **übrigen Ausländerbehörden** schalten die BA per **Telefax** oder auf dem **Briefpostweg** ein. Dies löst bei der BA **erheblichen Bearbeitungsaufwand** aus. Die BA spricht sich dafür aus, im Aufenthaltsgesetz **alle Ausländerbehörden zu verpflichten**, das Onlineverfahren zu nutzen.

Um eine eindeutige **Identifikation einer Person sicherzustellen**, ist eine Identifikation in den IT-gestützten Verwaltungsprozessen anhand einer **Passnummer sowie AZR-Nummer** als unterstützendes Merkmal der Identitätsprüfung unabdingbar. Dies würde eine bestmögliche behördenübergreifende Suche unterstützen. Diese Vorgehensweise ist derzeit aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Die BA spricht sich dafür aus, hierfür die **notwendigen Gesetzesgrundlagen zu schaffen**, um dem im Eckpunktepapier formulierten Ziel einer verbesserten Digitalisierung in den behördenübergreifenden Prozessen (end to end) gerecht zu werden.

6 Zuwanderungszahlen, Erfüllungsaufwände, Finanzierung

Gesamtheitlich werden von der BA darüber hinaus noch folgende Punkte angemerkt:

6.1 Angenommene Zuwanderungszahlen

Aus den Referentenentwürfen ergibt sich die Erwartung, dass nach Inkrafttreten des neuen Rechts mit der **Zuwanderung von 79.500 Fachkräften** (Summe der Fachkräfte- Erfahrungs- und Potenzialsäulen sowie 60 Prozent der Westbalkanregelung⁶) und **43.500 weiteren Arbeitskräften** (Kontingentierte Helferregelung und Pflegehilfskräfte sowie 40 Prozent der Westbalkanregelung), also **insgesamt 123.000 zusätzlichen Drittstaatsangehörigen** zu rechnen ist.

6.2 Erfüllungsaufwände der BA

Insgesamt **müssen** die Erfüllungsaufwände der BA **weiter überprüft** werden. Diese sind in den Referentenentwürfen zum Teil unvollständig, zum Teil korrekturbedürftig und **noch keine ausreichende Grundlage für die Personalplanung** der Bedarfe im Haushalt der BA.

Die **Fallzahlen** erscheinen anhand der in den Referentenentwürfen getroffenen Annahmen **grundsätzlich nachvollziehbar**. Die einzelnen **Bearbeitungszeiten** erscheinen jedoch **teilweise zu niedrig** angesetzt, die Quellen sind unklar. Zudem beziehen sich die Entwürfe **nur auf das unmittelbare Arbeitsmarktzulassungsverfahren**. Weitere Aufwände, insbesondere in der **Beratung, Vermittlung und Qualifizierung werden nicht aufgeführt**, sollten aus Sicht der BA jedoch berücksichtigt werden.

Legt man **alleine das Arbeitsmarktzulassungsverfahren** zu Grunde, ergibt sich aus Sicht der BA ein Erfüllungsaufwand von **rd. 19,64 Mio. Euro**. Hier sind 3,6 Mio. Euro für IT-Anpassungen, die alleine mit der Rechtsänderung zusammenhängen, als einmaliger Aufwand enthalten.

Werden die **mittelbar entstehenden Beratungsaufwände** berücksichtigt, ergibt sich ein Erfüllungsaufwand von **rd. 9,70 Mio. Euro**.

Alle derzeitigen Angaben der Erfüllungsaufwände sind **vorläufige Einschätzungen**. Hier können sich bei weiteren Ausdetaillierungen von Zuständigkeiten und Prozessen noch Veränderungen ergeben. Auch für die IT können sich im Zusammenhang mit der konkreteren Konzeptionierung noch höhere Erfüllungsaufwände ergeben. **Insgesamt** entstehen aus Sicht der BA damit Erfüllungsaufwände von **29,34 Mio. Euro**.

Der hieraus resultierende **Personalmehrbedarf** für die BA wird mit **235 VZÄ** beziffert.

⁶ Quelle: IAB Kurzbericht 16/2020 - Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung

Die aus dem Gesetzesvorhaben resultierenden zusätzlichen Personalaufwände hängen stark von der tatsächlichen Ausgestaltung des Gesetzes ab.

Die **Auswirkungen auf Lebensunterhaltsleistungen** (z. B. nach SGB II und SGB III) können hier ebenfalls **noch nicht detailliert eingeschätzt** werden. Da die Aufenthaltstitel im Einreiseprozess Lebensunterhaltssicherung voraussetzen, ist damit zu rechnen, dass im zeitlichen Zusammenhang mit der Einreise kein SGB II-Bezug entsteht. Allerdings führen die neuen bzw. zeitlich erweiterten Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten (z. B. bei Anerkennungspartnerschaft, Chancenkarte und Vermittlungsabsprachen) dazu, dass hier **Versicherungsanwartschaften** erworben werden und damit ein Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem SGB III grundsätzlich möglich ist, sofern dieser Personenkreis auch nach Ende der Nebenbeschäftigung einen Aufenthaltstitel erhalten kann, der die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt. Bei einer versicherungspflichtigen Beschäftigung ist bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen ein Anspruch auf **Kurzarbeitergeld** möglich. Auch im Bereich **Insolvenzgeld** könnten, unabhängig von der Versicherungspflicht, Ansprüche entstehen. Eventuelle Mehrausgaben sind nicht bezifferbar.

6.3 Finanzierung

Ungeachtet der Frage, wie genau der Erfüllungsaufwand zu errechnen ist, gibt es **in den Referentenentwürfen keine spezifischen Regelungen über die Finanzierung**. Daher würde bei unverändertem Inkrafttreten der Neuregelungen der Grundsatz gelten, dass die BA-Aufgaben aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren sind. Da es sich bei der Verstärkung der Zuwanderung um eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** handelt, **spricht sich die BA dafür aus**, diese Ausgaben **nicht allein über Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung, sondern auch über Steuermittel zu finanzieren**. In bestimmten Bereichen, z. B. der aktiven Rekrutierung von Fachkräften im Ausland, könnte ergänzend über gebührenfinanzierte Kooperationsmodelle mit Dritten nachgedacht werden.

6.4 Frist des Inkrafttretens

Die Referentenentwürfe sehen für wesentliche Teile der Neuregelung eine Inkrafttretensfrist von drei Monaten nach Verkündung vor. An zahlreichen Stellen sind derzeit noch Verfahrensfragen und Zuständigkeiten ungeklärt. Die BA hält eine Inkrafttretensfrist von **zwölf Monaten nach Verkündung** für **erforderlich**, um in diesem Zeitraum die noch notwendigen Verfahrensklärungen vorzunehmen und ggf. die notwendigen Umsetzungen vorzubereiten. Es muss z.B. erwartet werden, dass auch bei Stellenmehrung einige Zeit für die Personalgewinnung und -qualifizierung in Anspruch genommen werden muss. Hinzu kommen die Einrichtung von Infrastruktur sowie IT-Anpassungen.

7 Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (Art. 8 Gesetzentwurf)

Im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz ist vorgesehen, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller im Anerkennungsverfahren den Vermerk über eine Standortberatung der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) vorlegen kann. Nach aktueller Rechtslage ist die ZSBA in der derzeitigen Organisations- und Finanzierungsform bis 31.12.2023 befristet (§ 421 b Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III). Eine **Verlängerung der ZSBA** ist im vorgelegten Gesetzentwurf **noch nicht geregelt**. Die BA würde zu der Verlängerung selbst erst Stellung nehmen, wenn das hierfür notwendige Gesetz zur Stellungnahme vorgelegt wird. Insgesamt gilt für die BA die Bewertung, dass eine Verlängerung nur in Betracht kommt, wenn wie bisher die Finanzierung nicht durch Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung erfolgt.

8 Bezug zu noch nicht umgesetzten Regelungen des Eckpunktepapiers

Zu beachten ist auch, dass die **Referentenentwürfe nicht alle Aspekte des Eckpunktepapiers umfassen** (z. B. mit Blick auf die Optimierung von Schnittstellen zwischen den Behörden, die Beschleunigung von Digitalisierung und IT-Vorhaben, die Durchführung von Marketingaktivitäten und Vorintegrationsmaßnahmen etc.). Diese Vorhaben des Eckpunktepapiers müssten noch seitens der Bundesregierung präzisiert und können erst dann hinsichtlich ihrer Aufwände separat bewertet werden.

Stellungnahme des

Bundesarbeitgeberverbands der Personaldienstleister e.V. (BAP)

und des

Interessenverbands Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V. (iGZ)

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz zur Weiter- entwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Berlin, den 7. März 2023

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) haben einen Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ vorgelegt. Ausweislich des Referentenentwurfs dienen die geplanten Neuregelungen dazu, „den Bedarfen des Wirtschaftsstandortes Deutschland entsprechend durch die Weiterentwicklung der gezielten und gesteuerten Zuwanderung aus Drittstaaten zusätzliche Fachkräfte zu gewinnen und so einen Beitrag zu einem nachhaltigen gesellschaftlichen Wohlstand zu leisten.“ (Referentenentwurf, S. 2) Da der Bundesarbeitgeberverband der Personaldienstleister e.V. (BAP) und der Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V. (iGZ) der festen Überzeugung sind, dass eine Öffnung bei der Fachkräftezuwanderung für die Zeitarbeit einen wichtigen Beitrag bei diesem Ziel leisten kann, die Streichung von § 40 Absatz 1 Nummer 2 Aufenthaltsgesetz im Referentenentwurf aber nicht vorgesehen ist, nehmen sie trotz unterbliebener Einladung wie folgt Stellung:

Die Beschäftigung von Nicht-EU-Ausländern unterliegt prinzipiell dem Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit. Die Behörde prüft, ob dem Zugang des Ausländers auf dem deutschen Arbeitsmarkt Hinderungsgründe im Wege stehen. Das regelt unter anderem § 39 Aufenthaltsgesetz. Im Fall der Zeitarbeit hat die Bundesagentur für Arbeit allerdings keinerlei Ermessensspielraum, denn in § 40 Absatz 1 Nummer 2 Aufenthaltsgesetz heißt es wörtlich: „Die Zustimmung nach § 39 ist zu versagen, wenn [...] der Ausländer als Leiharbeitnehmer (§ 1 Abs. 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes) tätig werden

will.“ Diese Bestimmung – aus Zeiten großer Arbeitslosigkeit 2004/2005 – ist inzwischen vollständig aus der Zeit gefallen: Der deutschen Wirtschaft fehlen in immer mehr Berufen massiv Mitarbeiter:innen, wie auch der Referentenentwurf konzidiert (Referentenentwurf, S. 1). Verwerfungen zu Ungunsten deutscher und EU-Arbeitnehmer:innen sind also nicht mehr zu erwarten.

Das rigide Verbot wollen BMAS und BMI beibehalten¹, so dass den Zeitarbeitsunternehmen auch künftig die Beschäftigung von sogenannten Drittstaatlern nur in wenigen Ausnahmefällen erlaubt sein würde. Zu diesen Ausnahmen gehört zum einen, dass bereits eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis vorliegt, und zum anderen die Große Blaue Karte EU, die sich allerdings nur an Akademiker – und vergleichbare Führungskräfte – richtet und bislang mit sehr hohen Verdienstgrenzen verbunden war. Deswegen begrüßt der BAP auch die im Referentenentwurf vorgesehene Herabsetzung dieser Verdienstgrenze auf 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (Referentenentwurf, S. 9). Eine weitere Ausnahme würde durch die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Änderungen der § 18a und § 18b Aufenthaltsgesetz hinzukommen: Danach soll für Fachkräfte mit inländischer qualifizierter Berufsausbildung oder inländischem Hochschulabschluss künftig ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden können (Referentenentwurf, S. 24). Auch diese geplanten Neuregelungen werden von BAP und iGZ begrüßt.

Diese wenigen Ausnahmen erlauben es jedoch nicht, dass die Zeitarbeit ihre unbestreitbaren Potenziale bei der Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten für die deutsche Wirtschaft abruft. Die Personaldienstleister sind Spezialisten bei der Personalrekrutierung, und insbesondere die multinationalen Zeitarbeitsunternehmen können auf ein weltweites Netzwerk zurückgreifen und müssen nicht – wie etwa die Bundesagentur für Arbeit – entsprechende Strukturen erst aufbauen. Sie kennen die Gegebenheiten und die Arbeitsmärkte vor Ort und haben den weiteren Vorteil, dass sie dortigen Arbeitnehmer:innen als Arbeitgeber bereits bekannt sind. Das schafft Vertrauen und erleichtert die nicht ganz einfache Entscheidung, das eigene Land, die Familie und das bekannte Umfeld zu verlassen. Auch mittelständische Personaldienstleister mit starker internationaler Ausrichtung können in diesem Sinne wirken.

Für Arbeitnehmer:innen aus Drittstaaten bietet die Fachkräftezuwanderung via Zeitarbeit jedoch noch einen weiteren, nicht zu unterschätzenden Vorteil: Die Personaldienstleister kennen die Anforderungen ihrer Kunden – sowohl was die beruflichen Qualifikationen als auch die Soft Skills betrifft. Damit steigt die Chance, dass die Beschäftigungsaufnahme gelingt. Doch selbst wenn es bei einem Kundenbetrieb einmal nicht passen sollte, ist damit die Arbeitsmigration nicht gescheitert, weil die Zeitarbeitsfirmen im Gegensatz zu anderen Unternehmen die Möglichkeit haben, die gesuchten Fachkräfte bei anderen Kunden einzusetzen. Das geschieht übrigens auch im Eigeninteresse: Der (finanzielle) Aufwand, Fachkräfte aus Drittstaaten ins Land zu holen, ist viel zu hoch, als dass es sich die Zeitarbeitsunternehmen leisten könnten, Mitarbeiter:innen nach einem nicht geglückten Einsatz einfach zu entlassen. Ein derartiges Verhalten wäre im höchsten Maße unwirtschaftlich und für Unternehmen existenzbedrohend.

Die Zeitarbeit kann also für Fachkräfte aus Drittstaaten eine Art zusätzliches Sicherheitsnetz sein, weil nicht sofort jeder nicht gelungene Einsatz im Kundenbetrieb das Ende der Beschäftigungsmöglichkeit in Deutschland bedeutet. Dass dieser Vorteil tatsächlich nicht zu unterschätzen ist, zeigt eine von der Bundesagentur für Arbeit beim Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Auftrag gegebene Studie. In der explorativen Vorstudie des IAW heißt es, dass von den zugewanderten Fachkräften ungefähr 16 Prozent Deutschland aus „beruflichen Gründen“ wie drohende Arbeitslosigkeit oder Beschäftigungsende wieder verlässt (Bernhard Boockmann und andere: Kontexte und Ursachen der Abwanderung ausländischer Fachkräfte aus Deutschland, S. 4, IAW-Impulse Nr. 6 – Dezember 2022).

Die IAW-Studie macht aber auch noch auf einen anderen Aspekt aufmerksam, bei dem die Zeitarbeit für Fachkräfte aus Drittstaaten mehr Hilfestellung leisten kann als andere Unternehmen: Ungefähr der Hälfte, der vom Institut Befragten ist die Orientierung nach der Ankunft in Deutschland eher schwer gefallen, einem Fünftel sogar sehr schwer. Das IAW kommt deswegen zu dem Schluss, „dass Integrations-

¹ Das zeigt sich auch daran, dass der Referentenentwurf für eine „Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ von BMAS und BMI für § 15a Beschäftigungsverordnung eine Erweiterung vorsieht, mit der klargestellt werden soll, dass auch im Bereich der Saisonarbeit eine Beschäftigung in der Zeitarbeit untersagt ist und damit die bestehende Rechtslage explizit bekräftigt (Referentenentwurf für eine „Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“, S. 9).

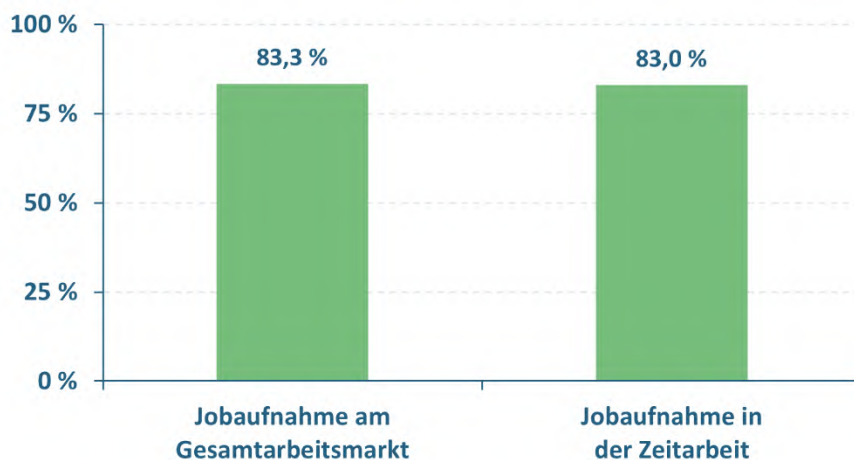
schwierigkeiten weit verbreitet sind. Wichtige Themen sind dabei der Umgang mit Behörden oder die Entrichtung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, aber auch der Umgang mit einer anderen Mentalität als im Herkunftsland.“ (ebd., S. 3) Dass die Personaldienstleister gerade bei den Themen Umgang mit Behörden und anderen Institutionen ausländische Mitarbeiter:innen unterstützen, haben sie bereits nach der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/2016 unter Beweis gestellt: Sie haben Geflüchtete bei Behördengängen begleitet, amtliche Schreiben und Formulare erklärt und bei der Beantwortung geholfen, bei der Einrichtungen von Bankkonten unterstützt und vieles mehr. Auch deswegen ist die Zeitarbeitsbranche zum wichtigsten Integrationsdienstleister für Geflüchtete geworden – ihr Anteil bei den Beschäftigungsaufnahmen dieser Personengruppe liegt nach Daten der Bundesagentur für Arbeit bei 34,5 Prozent.² Zu diesen hier nur kurz skizzierten Unterstützungsmaßnahmen und weitere Hilfestellungen für ausländische Mitarbeiter:innen und Migrant:innen zwecks Beschäftigungsaufnahme in Deutschland bekennt sich speziell der BAP übrigens ausdrücklich in seinen Leitlinien „Qualitätsstandards für gute internationale Mobilität in der Zeitarbeit“ (<https://www.personaldienstleister.de/qualitaetsstandards-internationale-mobilitaet>). Und was den vom IAW ebenfalls angesprochenen Aspekt „Umgang mit einer anderen Mentalität als im Herkunftsland“ betrifft, weisen die Personaldienstleister ebenfalls wichtige Expertise auf, denn der Anteil ausländischer Mitarbeiter:innen in der Zeitarbeit liegt inzwischen laut Zahlen der Bundesagentur für Arbeit bei über 41 Prozent. Das heißt, dass Zeitarbeitsunternehmen große Erfahrung im Umgang mit ausländischen Arbeitskräften haben und sie deshalb auch dabei unterstützen können, die deutsche Mentalität (besser) zu verstehen und anzunehmen.

Mit anderen Worten: Die Zeitarbeitsunternehmen könnten als Arbeitgeber für Fachkräfte aus Drittstaaten einige der vom IAW identifizierten Risikofaktoren für die Abwanderung abmildern und damit die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass dringend benötigte Fachkräfte auch in Deutschland bleiben. Das gilt aber ebenso für den Projektbereich, in dem Fachkräfte nur für eine begrenzte Zeit benötigt werden und deshalb häufig befristete Arbeitsverträge erhalten. Hier könnte die Zeitarbeit eine Drehscheibenfunktion übernehmen und beispielsweise IT- oder Engineering-Expert:innen an unterschiedliche Kundenunternehmen überlassen, die gerade entsprechende Personalbedarfe für ihre Transformationsprozesse haben, so dass diese Fachkräfte nach Auslaufen eines Projektes nicht wieder abwandern (müssen). Denn dass die Abwanderung von zugezogenen Arbeitskräften ein erhebliches Problem darstellt, machen Daten des Statistischen Bundesamtes deutlich: Im Jahr 2021 sind zwar über 1,1 Millionen Ausländer:innen nach Deutschland gekommen, aber im selben Zeitraum haben gleichzeitig knapp 750.000 Nichtdeutsche das Land wieder verlassen. Deswegen beklagt die für das internationale Geschäft zuständige Vorständin der Bundesagentur für Arbeit, Vanessa Ahuja, zu Recht: „Wenn viele Arbeitskräfte aus Drittstaaten Deutschland den Rücken kehren, erhöht das den Zuwanderungsdruck.“ (Presseinfo Nr. 04 der Bundesagentur für Arbeit, 18.01.2023)

So mag es auf den ersten Blick überraschen, dass die Zeitarbeit die Bleibewahrscheinlichkeit von Fachkräften aus Drittstaaten erhöht. Doch eine Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit zeigt in aller Deutlichkeit, dass sich die Zeitarbeit bei der Nachhaltigkeit von Beschäftigungsaufnahmen nicht hinter dem Gesamtarbeitsmarkt verstecken muss. Um die Nachhaltigkeit von Beschäftigungsaufnahmen auf dem Gesamtarbeitsmarkt und in der Zeitarbeit zu vergleichen, wurden bei der Bundesagentur für Arbeit Zahlen dazu abgerufen, wie viele vormals Arbeitslose bei einer Beschäftigungsaufnahme auch nach 12 Monaten noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Das überraschende Ergebnis dieser Sonderauswertung: Der Gesamtarbeitsmarkt erreicht im Segment der Fachkräfte eine Quote von 80,3 Prozent, während die Zeitarbeit bei 80,0 Prozent liegt. Auch in den Bereichen „Spezialist“ und „Experte“ sind die Unterschiede gering – der Gesamtarbeitsmarkt weist eine Quote von 86,7 Prozent bzw. 86,0 Prozent auf, die Zeitarbeit 85,8 Prozent bzw. 83,9 Prozent. Und im Helfersegment ist die Zeitarbeit sogar nachhaltiger als der Gesamtarbeitsmarkt, denn nach Arbeitsaufnahme bei einem Zeitarbeitsunternehmen sind nach 12 Monaten 79,1 Prozent nach wie vor sozialversicherungspflichtig beschäftigt, während es auf dem Gesamtarbeitsmarkt „nur“ 78,6 Prozent sind. (Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit im Auftrag des BAP: Abgang an Arbeitslosen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt, 01.11.2022).

² Mehr Informationen zu der Integration von Geflüchteten – und Langzeitarbeitslosen – in den Arbeitsmarkt durch Zeitarbeit sind unter www.integrationsdienstleister.de zu finden.

Anteil der ehemals Arbeitslosen, die auch 12 Monate nach Jobaufnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit; BAP

©BAP

Die Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten in der Zeitarbeit hätte jedoch nicht nur Vorteile für Arbeitnehmer:innen. Auch die deutsche Wirtschaft und insbesondere kleine sowie mittelständische Unternehmen würden davon profitieren, wenn die Zeitarbeitsunternehmen nicht nur in Drittstaaten rekrutieren dürften, sondern auch als Arbeitgeber für die dort gewonnenen Fachkräfte fungieren könnten. Gerade kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben in der Regel weder die Kapazitäten noch die Expertise, um Arbeitskräfte in Drittstaaten zu gewinnen. Auch die Unterstützung bei der Umsiedlung und das Ankommen der Mitarbeiter:innen in der neuen Heimat stellen KMU vor Herausforderungen, weil es ihnen hierbei zumeist an Erfahrungen fehlt. Die Personaldienstleister können KMU an diesen schwierigen Stellen unterstützen: Kenntnisse und Zugänge zu anderen Arbeitsmärkten, Erfahrungen im Bereich Relocation und Onboarding, Schulung im Bereich Arbeitsschutz sind Themen, mit denen sich Personaldienstleister bestens auskennen. Sie sind in der Lage die komplexe Betreuung der Mitarbeitenden aus Drittstaaten abzubilden und können den KMU diese Aufgaben abnehmen.

Schon die aufgeführten Dienstleistungen zeigen, dass es mit der reinen Personalvermittlung von Fachkräften aus Drittstaaten nicht getan ist. Erschwerend hinzu kommt noch, dass es bei vielen KMU offenbar spürbare „Berührungängste“ bei der Direkteinstellung von ausländischen Arbeitnehmer:innen gibt, wie Mitgliedsunternehmen von BAP und iGZ immer wieder berichtet haben. KMU sind bei der reinen Personalvermittlung von Drittstaatlern eher zögerlich und würden eine „Probearbeitszeit“ über Zeitarbeit bevorzugen. Das deckt sich auch mit den Erfahrungen der Personaldienstleister bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: KMU sind zu ihrem Einsatz bereit, weil das Zeitarbeitsunternehmen das vermeintliche Risiko der Festanstellung trägt, und übernehmen Mitarbeiter:innen, wenn sie sich sozusagen bewährt haben. Wegen der hier nur kurz skizzierten Bedenken der KMU bei der direkten Einstellung von Drittstaatlern sehen BAP und iGZ den Wegfall des Beschäftigungsverbots in der Zeitarbeit als wichtige Stellschraube, damit KMU sich dem notwendigen Thema Besetzung von wichtigen Positionen mit Drittstaatlern Schritt für Schritt nähern können.

BAP und iGZ fordern angesichts des in dieser Stellungnahme Dargelegten die Streichung von § 40 Absatz 1 Nummer 2 Aufenthaltsgesetz, gegebenenfalls mit einem Evaluationsvorbehalt für die dauerhafte Öffnung der Beschäftigung von Drittstaatlern in der Zeitarbeit.

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Gesetz- und Verordnungsentwurf v. 17.02.2023 zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der Arbeitskräftemangel, sowohl bei den Fach- als auch bei den Hilfskräften, ist ein bekanntes und zunehmendes gesamtgesellschaftliches Problem, das sich aufgrund des demographischen Wandels in den kommenden Jahren nochmals verschärfen wird.

Die Problematik zeigt sich besonders akut in den Bereichen Soziales und Erziehung, Gesundheit und Pflege, Bau und Handwerk, aber auch in der Informationstechnologie und den Berufen rund um Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik. Sowohl Fach- als auch Hilfskräfte fehlen in einem so erheblichen Ausmaß, dass in vielen Bereichen ein Versorgungsengpass und immer häufiger ein Versorgungsnotstand besteht, sodass im schlimmsten Fall Einrichtungen und Dienste wegen Personalmangels geschlossen werden müssen.

Die Bundesregierung hat sich mit ihrer Fachkräftestrategie der Problematik angenommen und zahlreiche Maßnahmen, darunter auch die Modernisierung und Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts, angekündigt. Der vorliegende Referentenentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung zielt darauf ab, Fachkräfte aus Drittstaaten für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen, indem die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung verbessert werden. Zudem sollen bewährte Ansätze des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2020, wie die Verlängerung der Westbalkanregelung, verstetigt werden.

Die BAGFW begrüßt den Vorstoß als weiteren Schritt in die richtige Richtung. Zusätzlich zur vorrangigen Hebung inländischer und der Erschließung innereuropäischer Arbeitskraftpotenziale ist die Erleichterung der Einwanderung aus Drittstaaten eine weitere Möglichkeit, um den Arbeitskräftemangel zu lindern.

Aus Sicht der BAGFW gibt es einige weitere wichtige Punkte, die für eine nachhaltige Erwerbsmigration entscheidend sind, das Ankommen in Deutschland ermöglichen und den Verbleib stärken. Es sind Reformen notwendig, die nicht allein auf die Gewinnung von qualifizierten Fachkräften abzielen, sondern auch eine Gewinnung von geringer Qualifizierten im Sinn hat.

Die Verbände der Wohlfahrtspflege haben sich in einzelverbandlichen Stellungnahmen mit dem Gesetz- und Verordnungsentwurf auseinandergesetzt. Aufgrund der Relevanz des Themas und des dringenden Bedarfs nach Reformen bringen die Verbände der BAGFW darüber hinaus gemeinsam folgende Eckpunkte in die Debatte ein:

Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren

Die Visa- und Verwaltungsverfahren dauern derzeit übermäßig lang. Gründe sind unzureichende Ausstattung an Personal und Arbeitsmitteln sowie unzureichende Digitalisierung, aber auch eine immer komplexer werdende Rechtsmaterie. Das aktuelle Gesetzgebungsverfahren sollte dazu genutzt werden, seinen Teil zur Beschleunigung von Verfahren beizutragen, indem es einen Beitrag zur Vereinfachung des Rechts leistet. Eine Möglichkeit, die Verfahren wirksam zu beschleunigen, wären bindende Fristen, innerhalb derer Anträge zu bescheiden sind bzw. bei Nichtbescheidung als bewilligt gelten. Der Gesetzentwurf enthält dazu einige Schritte, die aber nur für Besitzer:innen einer ICT-Karte oder einer Blauen-Karte aus einem anderen Mitgliedstaat gelten sollen. Es ist nicht ersichtlich, warum nicht generell Anträge auf eine Aufenthaltserlaubnis künftig spätestens nach 30 Tagen zu bescheiden sind oder die Erlaubnis zum Familiennachzug spätestens 30 Tage nach der Einreichung des vollständigen Antrags zu erteilen ist (vgl. Gesetzentwurf Art. 1 Nr. 27: § 81 Abs. 6 und 6a AufenthG-neu).

Ein weiterer möglicher Schritt wäre, einzelne Anspruchsvoraussetzungen zu vereinfachen. So würde beispielsweise die Orientierung der Lebensunterhaltssicherung an der Existenzsicherung nach §§ 20, 22 SGB II (dazu auch unten) komplexe Berechnungen sparen.

Schwerpunkt auf Ausbildung

Aus Sicht der BAGFW sollte ein gesetzgeberischer Schwerpunkt auf die erleichterte Zuwanderung über den Ausbildungsweg gelegt werden. Das ist vielversprechender als überwiegend auf fertig ausgebildete Fachkräfte zu setzen. Erfahrungsgemäß besteht für ausgebildete Fachkräfte, die in ihren Herkunftsländern beruflich und sozial verwurzelt sind, wenig Anreiz, nach Deutschland umzuziehen. Das gilt vor allem, wenn eine aufgebaute Existenz aufgegeben werden muss, um in einer fremden Sprache und Umgebung neu zu beginnen. Dieses Muster verändert sich, wenn Menschen aus anderen Motiven, z.B. wegen Unzufriedenheit mit der politischen Situation oder wegen fehlender Arbeits- und Lebensperspektive, das eigene Land verlassen und in Deutschland ein attraktives Zuwanderungsland sehen. Die Erfolge in Ausbildungsprogrammen zeigen, dass es sich sehr bewährt, zuwanderungsinteressierten Menschen in Deutschland gezielt eine Ausbildung zu ermöglichen. Durch die betriebliche Ausbildung kann der Lebensunterhalt z. B. in der Pflege oder im Kitabereich überwiegend selbst gesichert werden. Der Weg über eine Ausbildung ist daher für viele Menschen ein realistischer Weg. Um diesen zu erleichtern, müssen rechtliche und bürokratische Hürden weitestgehend abgebaut werden, wie z. B. die Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungsaufnahme gemäß § 16a AufenthG.

Familiennachzug erleichtern

Die Verbände der BAGFW setzen sich seit langem grundsätzlich für Erleichterungen bei der Familienzusammenführung ein. Der Familiennachzug zu Arbeitskräften hängt derzeit von zahlreichen Voraussetzungen ab, zu denen Kenntnisse der deutschen Sprache bei nachziehenden Gatt:innen und Kindern zwischen 16-18 Jahren gehören sowie die Lebensunterhaltssicherung für die ganze Familie und zudem der Nachweis von ausreichendem Wohnraum.

Für diejenigen, die erwägen, zu Erwerbszwecken nach Deutschland zu kommen, wird es eine zentrale Rolle spielen, ob bzw. unter welchen Bedingungen sie hier mit ihren Familienangehörigen zusammenleben können. Bei der Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts gilt es, die Fehler der „Gastarbeiteranwerbung“ nicht zu wiederholen. Ziel muss es regelmäßig sein, für Migrant:innen eine langfristige Perspektive in Deutschland zu schaffen. Auch aus diesem Aspekt bedarf es einer Einwanderungspolitik, bei der Deutschland Familien gewinnt, nicht nur individuelle Arbeitskräfte. Damit dies gelingt, ist es aus Sicht der Verbände der BAGFW notwendig, die oben genannten Hürden bei der Familienzusammenführung zu überprüfen und zu senken, wie es ja etwa auch bei der Einführung des Chancen Aufenthaltsrechts schon teilweise umgesetzt wurde.

Die Vermeidung prekärer Wohnverhältnisse und Lebensbedingungen sind aus Sicht der Verbände grundsätzliche zentrale sozialpolitische Herausforderungen. Diese zentralen Anliegen dürfen aber nicht das Recht, in Deutschland mit der Familie zusammenleben zu können, einschränken.

Strukturförderung

Um zusätzliche Arbeitskräfte zu gewinnen, müssen wir die Menschen tatsächlich auch erreichen können, daher sind ausreichend Integrations- und Beratungsstrukturen bereitzuhalten. Ab 2026 soll ein bundesweites, unentgeltliches und niedrigschwelliges Beratungsangebot zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen regelfinanziert werden, das sich an Neuzuwandernde und bereits in Deutschland aufhältige Drittstaater:innen sowie an solche, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt (noch) im Ausland haben, richtet. Geplant ist auch eine Zentrale Erstansprechstelle für Fragen zu Einreise und Aufenthalt zu Bildungs- oder Erwerbszwecken im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Diese geplante Erweiterung und Verstärkung von Beratungsangeboten begrüßt die BAGFW.

Um an die Integrationskurse zu vermitteln und als Verweisberatung zu spezialisierten Beratungsstellen (z. B. zu arbeitsrechtlichen Fragen), hat sich das Angebot der vom Bund geförderten Migrationsberatung für Erwachsene Zuwanderer (MBE) und die Jugendmigrationsdienste für junge Menschen von 12 bis 27 Jahren (JMD) der Verbände der BAGFW bewährt.

Beide Dienste haben sich bei der Begleitung von Zugewanderten bewährt und fördern das Ankommen und ein nachhaltiges Einleben in Deutschland. Wir befürchten, dass die Dienste der BAGFW die neu Ankommenden nicht angemessen betreuen können, wenn es nicht zu einer entsprechenden Aufstockung der Mittel kommt. Mit großer Sorge haben wir zur Kenntnis genommen, dass, anders als noch im Eckpunktepapier angedacht, eine Stärkung der bewährten Angebote sich nicht im Erfüllungsaufwand des Gesetzes wiederfindet. Spätestens bei einer Erweiterung des Mandats der MBE und JMD ist eine Erhöhung der Mittel zwingend.

Berlin, 07.03.2023

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:
Dr. Lorenz Wiese (lorenz.wiese@awo.org)



**Referentenentwurf
des Bundesministerium des Innern und für Heimat
und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung**

vom 17. Februar 2023

**Stellungnahme
des
Bundesverbandes der Freien Berufe e. V.**

Berlin, den 7. März 2023

Bundesverband der Freien Berufe e.V.

Reinhardtstraße 34 - 10117 Berlin - Tel.: +49 30 284444-0 Fax: +49 30 284444-78

23, Rue Montoyer - B-1000 Brüssel - Tel.: +32 2 5001050 Fax: +32 2 5121055

Email: info@freie-berufe.de

www.freie-berufe.de

I. Allgemein

Der Bundesverband der Freien Berufe e.V. (BFB) vertritt als einziger Spitzenverband der freiberuflichen Kammern und Verbände die Interessen der Freien Berufe, darunter sowohl Selbstständige als auch Angestellte, in Deutschland. Allein die rund 1,47 Millionen selbstständigen Freiberuflerinnen und Freiberufler steuern 10,3 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei. Sie beschäftigen über 4,5 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – darunter ca. 129.000 Auszubildende.

Für die Freien Berufe ist die Fachkräftesicherung zentral, um auch künftig mit ihren Teams ihre Beiträge für Zukunftsaufgaben wie die Transformation, die Digitalisierung und die Dekarbonisierung leisten zu können. Angesichts der demografischen Entwicklung ist die Sicherung des Fachkräftebedarfs eine der großen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte. Alle Akteurinnen und Akteure aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sind gefordert, dies als entscheidende Zukunftsaufgabe in den Mittelpunkt zu stellen.

Grundsätzlich begrüßt der BFB das Bestreben der Bundesregierung, das Fachkräfteeinwanderungsgesetz zu modernisieren, bereits jetzt sind die Herausforderungen für die Fachkräftesicherung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland groß. Wie es auch im Referentenentwurf ausgeführt wird, betreffen Fachkräfteengpässe Unternehmen in einer Vielzahl von Branchen und Regionen. Sie zeigen sich in den Gesundheits- und Pflegeberufen, bei der Kinderbetreuung, in der IT-Branche, in Bau- und Ausbauberufen sowie in vielen weiteren Produktions- und Dienstleistungsberufen, und haben sich zu einem Risiko für den Wohlstand in Deutschland entwickelt. Dabei fehlen Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen und zunehmend auch Fachkräfte mit einem beruflichen Abschluss sowie erfahrene Arbeitskräfte. Aktuell fehlen den Freien Berufen in ihren Teams laut unserer Umfrage vom letzten Quartal 2022 rund 46.000 Auszubildende, 236.000 Fachkräfte und 60.000 Freiberuflerinnen sowie Freiberufler. Dies sind massive Lücken bezogen auf rund 4,5 Millionen Beschäftigte, darunter rund 129.000 Auszubildende. Damit verschärft sich der Fachkräftemangel in unseren Reihen nochmals deutlich, lag der Wert unbesetzter Stellen bei der letzten Befragung von Ende 2019 noch bei rund 300.000.

Unter den Lösungsansätzen, die von den Freiberuflerinnen und Freiberufler gesehen werden, ist auch die Erleichterung der Zuwanderung aus dem Ausland. Angesichts des Fachkräftemangels eine möglichst unkomplizierte und gezielte Eingliederung ausländischer Fachkräfte in den deutschen Arbeitsmarkt unterstützenswert.

II. Im Einzelnen

Die Referentenentwürfe enthalten viele materielle Rechtsänderungen, die zusätzliche Zuwanderungsmöglichkeiten schaffen oder bestehende Regelungen erweitern. Diese Erleichterungen wie die Reduzierung der Gehaltsschwellen bei der Blauen Karte EU, die Vereinfachungen bei der Migration in Studium und Ausbildung sowie die Aufhebung von Zweckwechselverboten zwischen Aufhalten zu Bildungs- und Erwerbszwecken sind begrüßenswerte Schritte.

Angebote zur Vorbereitung auf das Leben in Deutschland bereitstellen

Deutschland muss den Menschen bereits in ihren Herkunftsländern Angebote zur Vorbereitung auf das Leben in Deutschland zur Verfügung stellen, um bei den internationalen Fachkräften als attraktives Einwanderungsland dazustehen. Bisher liegt Deutschland hier anderen klassischen Einwanderungsländern hinterher, die Vorbereitungsangebote bereits zur Verfügung stellen.

Vor diesem Hintergrund sind Investitionen in den Aufbau eines breiten Vorintegrationsangebots in den Herkunftsländern zu empfehlen, darunter Beratungsangebote zu legaler Migration, Sprach- und Orientierungskurse sowie eine passgenaue Begleitung von den Herkunftsländern bis nach Deutschland. Davon würden der Arbeitsmarkt und die deutsche Wirtschaft profitieren.

Keine Qualitätsabstriche bei den Anerkennungsverfahren in den reglementierten Berufen

Es ist begrüßenswert, dass das Instrument der Anerkennungspartnerschaft eingeführt werden soll. Dabei sollte das Konzept nach § 16d Abs. 3a AufenthG noch besser mit den anderen Aufenthaltstiteln (beispielsweise § 6 BeschV-E) und den Anforderungen von reglementierten Berufen abgestimmt werden.

Dabei gilt es bei der Prüfung von Berufsqualifikationen, dass Gründlichkeit vor Schnelligkeit gehen sollte. Es geht darum, die Qualität und Bildungsniveaus zu sichern und keinen „race to the bottom“ bei Qualifikationen zu starten.

Gleichzeitig sollten die erforderlichen Visa-Verfahren beschleunigt werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo) ist der Spitzenverband der deutschen Busbranche und vertritt die Interessen der privaten und mittelständischen Unternehmen aus dem Bereich Personennahverkehr, Bustouristik und Fernlinienverkehr gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Zu dem *Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung* des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nimmt der bdo Stellung wie folgt:

I. Ausgangslage

Die Anwerbung ausländischer Fachkräfte ist für die Busbranche von großer Bedeutung. In Busgewerbe besteht ein enormer, mittlerweile existenzbedrohender Mangel an Fahrpersonal. Allein bei den im bdo organisierten Unternehmen fehlen derzeit 7.768 Busfahrer:innen (Stand Januar 2023). Bis im Jahr 2030 wird dieser Bedarf auf 87.000 Busfahrer:innen steigen. Dieser Bedarf entsteht durch die zunehmenden altersbedingten Abgänge im Bestandspersonal und dem zusätzlichen Personalbedarf für die angestrebte Verkehrswende. Die zahlreichen Schienenersatzverkehre im Rahmen der umfangreichen Schieneninfrastrukturmaßnahmen sind hier noch gar nicht berücksichtigt.

Der Fachkräftemangel wirkt sich im Busgewerbe derzeit am stärksten beim Fahrpersonal aus. Aber auch in anderen Unternehmensbereichen, bspw. der Werkstatt, der Büroverwaltung, dem Reisebüro und den Reisedienstleistungen ist der Personalmangel groß. Gerade in der Busbranche sind ausländische Arbeitnehmende aufgrund ihrer vielseitigen Sprachkenntnisse für Busfahrten in das Ausland, die Beförderung ausländischer Fahrgäste in Deutschland und die Kundenkommunikation bei den Busbetrieben und den Fahrgästen sehr geschätzt.

Dieser enorme Personalbedarf kann auf aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels auf dem inländischen Arbeitsmarkt nicht mehr gedeckt werden. Die Busbranche in Deutschland ist daher dringendst auf die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer:innen angewiesen. Dies betrifft besonders den Bereich Fahrpersonal. Der bdo hat hierzu ein [Maßnahmenpaket](#) mit Lösungsvorschlägen für die Entbürokratisierung der inländischen Busfahrausbildung und die Anwerbung ausländischer Fahrer:innen erarbeitet.

In Bezug auf den vorliegenden Gesetzesentwurf sind folgende Maßnahmen erforderlich:

II. Stellungnahme

Ausländische Bus- bzw. Berufskraftfahrer:innen profitieren nicht von der angestrebten Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Der Grund ist, dass der Beruf Busfahrer:in, insbesondere in Drittstaaten, nur selten im Rahmen einer in Deutschland anererkennungsfähigen Berufsausbildung erlernt wird. Die Ausbildung von Busfahrer:innen umfasst i.d.R. den Erwerb eines Busführerscheins und einer Berufskraftfahrerqualifikation für die Personenbeförderung. Auch in Deutschland und der Europäischen Union wird vorwiegend dieser Ausbildungsweg bestritten, da aufgrund der strengen Mindestalter-Vorschriften verhältnismäßig wenig junge Nachwuchskräfte den

(Ausbildungs-)Beruf ergreifen und vorwiegend über 23-Jährige Quereinsteiger:innen Busfahrer:in werden. Das wird vom Aufenthaltsgesetz (AufenthG) – trotz des seit Jahren zunehmenden Berufskraftfahrermangels – nicht berücksichtigt.

Erschwerend kommt hinzu, dass nach dem nationalen Fahrerlaubnis- und Berufskraftfahrerqualifikationsrecht viele Führerscheine und Berufskraftfahrerqualifikationen aus Drittstaaten nicht in Deutschland anerkannt werden. Erfahrene Busfahrer:innen, die von ihrer Tätigkeit aus anderen EU- und Drittstaaten oftmals viel Fahrerfahrung vorweisen, müssen ihre Ausbildung in Deutschland neu absolvieren. Zwar gibt es in § 24a Beschäftigungsverordnung (BeschV) eine besondere Regelung zur Arbeitsaufnahme für ausländische Berufskraftfahrer:innen. Nach dieser muss aber entweder schon eine EU- oder EWR-Fahrerlaubnis und eine EU-Berufskraftfahrerqualifikation vorliegen oder deren Erwerb im Arbeitsvertrag vereinbart worden sein. Diese Regelung läuft in der Praxis jedoch „leer“, weil die gewährten Fristen zu kurz und die Anforderungen zu hoch sind. Anders als im europäischen Ausland werden in Deutschland der Busführerschein und die Berufskraftfahrerqualifikation getrennt absolviert. Das verlängert und verteuert die Ausbildung erheblich. Zusätzlich kann die Berufskraftfahrerqualifikation nur auf Deutsch in mit einem anspruchsvollen Sprachniveau abgelegt werden. Die Führerschein-Theorieprüfung ist immerhin in 12 Fremdsprachen möglich, deren Fremdsprachenkatalog deckt aber nicht alle benötigten Sprachen ab. Daher müssen ausländische Fahrer:innen zuerst ausreichende Deutschkenntnisse erwerben, um danach ihre Ausbildung zu bestehen. Dafür reicht die 15-monatige Frist des § 24a BeschV nicht aus.

Die Anwerbung ausländischer Busfahrer:innen muss daher erheblich entbürokratisiert und in der Gesetzgebung zur Fachkräfteeinwanderung tatsächlich und praxisgerecht berücksichtigt werden. Zusätzlich sind begleitende bürokratische Hürden, zum Beispiel bei der Wohnsitzverlegung oder der Verwaltung abzubauen. Hilfreich wären digitale Behördengänge, fremdsprachige Formulare und Websites, eine engere und effizientere Zusammenarbeit der relevanten Behörden und eine Beschleunigung der Verfahren, z.B. durch personelle Aufstockungen der Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes, Digitalisierung und einer besseren Vernetzung aller deutscher Behörden im In- und Ausland.

§ 2 Abs. 12a Aufenthaltsgesetz (AufenthG): Busfahrer:innen nicht erfasst

Wie eingangs unter II. erläutert, werden Busfahrer:innen nicht von dem AufenthG erfasst und die für Berufskraftfahrer:innen maßgebende Regelung in § 24a Beschäftigungsverordnung (BeschV) ist in der Praxis nicht wirksam. Sinn und Zweck des AufenthG ist jedoch eine Steuerung des Ausländerzuzugs „unter Berücksichtigung (...) der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ (§ 1 Abs. 1 AufenthG). Durch den enormen Busfahrpersonal-mangel, der bereits jetzt zunehmend ausfallenden ÖPNV- und Schülerverkehre und der daraus folgenden Gefährdung der bestehenden öffentlichen Daseinsvorsorge sowie der geplanten Verkehrswende ist ein solches wirtschaftliches und arbeitsmarktpolitisches Interesse gegeben. Daher müssen auch für ausländische Busfahrer:innen wirksame Einwanderungsbestimmungen bestehen. Busfahrer:innen müssen von den Regelungen der Fachkräfteeinwanderung wirksam erfasst und unbürokratisch angeworben werden können.

§ 2 Abs. 12a AufenthG ist wie folgt zu fassen:

„Eine qualifizierte Berufsausbildung im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn es sich um eine Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf handelt, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist. Bei Berufskraftfahrer:innen ist ein

Führerschein der Klassen D1, D, DE gleichwertig. Eine Berufskraftfahrerqualifikation nach europäischen Vorgaben muss nicht zwingend bereits vorhanden sein.“

§ 18 Aufenthaltsgesetz (AufenthG): Anpassung der Mindestverdienstgrenze

Mit der oben erläuterten Änderung des § 2 Abs. 12a AufenthG haben auch ausländische Busfahrer:innen eine gleichwertige Qualifikation nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 und § 18 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG und können in Deutschland eine Tätigkeit aufnehmen. Problematisch bleibt das geforderte Mindestgehalt gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG: Ab dem 45. Lebensjahr wird ein erstmaliger Aufenthaltstitel nur erteilt, wenn das Gehalt mindestens 55 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung entspricht oder eine angemessene Altersvorsorge nachgewiesen wird. Dieses Mindestgehalt wird jährlich durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat festgelegt. Für das Jahr 2023 beträgt das Mindestgehalt in den alten Bundesländern 48.180 Euro und in den neuen Bundesländern 46.860 Euro. Zum Vergleich: Das bundesweite, durchschnittliche Bruttojahresgehalt über alle Branchen liegt bei 49.260 Euro (Destatis, Stand April 2022).

Diese Gehaltshöhe ist vorwiegend akademischen Berufsfeldern vorbehalten. Der Großteil der Arbeitnehmenden, dringend benötigte Fachkräfte, wird von einer Beschäftigung in Deutschland faktisch ausgeschlossen. Dies obwohl das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) die Zuwanderung unter Berücksichtigung der „wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ regulieren soll (§ 1 Abs. 1 AufenthG). Deshalb kann in begründeten Ausnahmefällen, wenn ein „öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse an der Beschäftigung“ von Ausländer:innen besteht, auch von diesen Mindestgehältern abgesehen werden (§ 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG). Aufgrund des gravierenden Mangels an Busfahrer:innen ist ein solches Interesse gegeben. Bereits jetzt fallen bundesweit immer mehr Schülerverkehre und Busfahrten im öffentlichen Personenverkehr aus. Die Verkehrswende und die zahlreichen Schienenersatzverkehre im Rahmen der Bahninfrastrukturmaßnahmen werden die Lage weiter verschärfen.

Um den Fahrpersonal-mangel in Deutschland beizukommen, werden auch über 45-Jährige Busfahrer:innen aus Drittstaaten benötigt. Deren Vergütung entspricht dem inländischen Gehaltsniveau und den deutlich über dem Mindestlohn liegenden Tarifverträgen. Damit dies nicht zu einer Ausweitung von Dumping-Praktiken in der Europäischen Union führt, müssen die Tarifbedingungen und die Vorschriften über den gesetzlichen Mindestlohn in Zusammenhang mit den seit dem 02. Februar 2022 anzuwendenden neuen Vorschriften über die Entsendung von Fahrer:innen (RL (EU) 2020/1057) konsequent angewendet und kontrolliert werden.

§ 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG ist um folgenden Satz zu ergänzen:

„Bei Busfahrer:innen wird von den Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 Nr. 5 Satz 1 AufenthG abgesehen.“

§ 20a Aufenthaltsgesetz (AufenthG): Chancenkarte

Wie in der Einführung des Gesetzesentwurfs auf Seite drei erläutert, wird die Chancenkarte nur für Personen eingeführt die einen mindestens zweijährigen Berufsabschluss vorweisen. Da dies bei ausländischen Busfahrer:innen i.d.R. nicht der Fall ist (siehe II. Einführung), können Sie keine Chancenkarte erhalten. § 2 Abs. 12a AufenthG muss daher unbedingt um den oben genannten Zusatz ergänzt werden und auch Busfahrer:innen erfassen.

§ 28 und Anlage 11 Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV): Unbürokratische Anerkennung ausländischer Führerscheine

Ausländische Führerscheine, insbesondere aus Drittstaaten, müssen leichter und schneller in Deutschland anerkannt werden. Der bdo schlägt vor, dass auch Busfahrer:innen aus Bosnien-Herzegowina, der Ukraine und aus Belarus ihre Fahrerlaubnis in einen EU-Führerschein umtauschen können, ohne erneut eine Theorie- und Praxisprüfung ablegen zu müssen. Für Busfahrer:innen aus diesen Staaten gilt dann die Besitzstandsregelung des § 4 BKrFQG: Wurde ihre Fahrerlaubnis vor dem 10. September 2008 ausgestellt, müssen die Busfahrer:innen keine neue Berufskraftfahrerqualifikation in der EU ablegen, sondern erlangen diese durch eine Weiterbildung gemäß § 5 BKrFQG.

Zusätzlich müssen Führerscheine aus Drittstaaten unbürokratischer durch die Verwendung der Schlüsselzahl 70 anerkannt werden. Die Schlüsselzahl 70 ist ein im EU-Recht vorgesehener Code, mit welchem der prüfungsfreie Umtausch eines ausländischen Führerscheins bescheinigt wird. Die Führerscheinnummer des alten Führerscheindokuments und der Ländercode des Ausstellungsstaates werden in Feld 12 des neuen Führerscheins vermerkt. Eine erneute Theorie- oder Praxisprüfung ist nicht erforderlich. In Deutschland wird diese Möglichkeit nicht genutzt. Derzeit muss für den prüfungsfreien Führerschein-Umtausch der betreffende Ausstellungsstaat in Anlage 11 Fahrerlaubnisverordnung (FeV) aufgelistet sein. Problematisch ist einerseits, dass für das Hinzufügen weiterer Staaten immer die FeV novelliert werden muss. Zum anderen werden die Führerscheine von Drittstaatsangehörigen im EU-Ausland mit der Schlüsselzahl 70 anerkannt. Diese Busfahrer:innen fahren dann für ausländische Unternehmen auch in Deutschland. Bei einem Umzug nach Deutschland werden diese Führerscheine nicht anerkannt, wenn der Ausstellungsstaat nicht in der Anlage 11 FeV aufgeführt ist. Trotz jahrelanger Fahrerfahrung in der EU und in Deutschland müssen diese Fahrer:innen erneut die Führerscheinprüfung in Deutschland ablegen.

Für eine leichtere Eingliederung ausländischer Fahrer:innen müssen zudem die Verfahren zur Anerkennung von Führerscheinen beschleunigt und bürokratische Hürden, zum Beispiel auch bei der Wohnsitzverlegung, abgebaut werden.

§ 28 Abs. 4 Ziff. 7. FeV ist wie folgt zu ändern:

~~deren Fahrerlaubnis aufgrund einer Fahrerlaubnis eines Drittstaates, der nicht in der Anlage 11 aufgeführt ist, prüfungsfrei umgetauscht worden ist, oder deren Fahrerlaubnis aufgrund eines gefälschten Führerscheins eines Drittstaates erteilt wurde,~~

Anlage 11 FeV ist wie folgt zu ändern:

- Die Staaten Ukraine und Belarus müssen in die Anlage 11 aufgenommen werden. Bei allen drei Staaten sind als die anzuerkennenden Führerscheine die Klassen „D1, D1E, D, DE“ einzufügen. Bei dem Erfordernis einer theoretischen oder praktischen Prüfung ist jeweils „nein“ einzufügen.
- Beim Staat Bosnien-Herzegowina sind die anerkannten Führerscheinklassen um die Angabe „D1, D1E, D, DE“ zu ergänzen.

§ 28 Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV), Art. 7 RL 2006/126/EG, § 1 und §2 BKrFQV, Art. 9 RL (EU) 2022/2561: Aufhebung des Wohnortprinzips für Führerschein und Berufskraftfahrerqualifikation

Derzeit müssen Personen mit Wohnsitz in Deutschland ihren Führerschein und die Berufskraftfahrerqualifikation zwingend in Deutschland absolvieren. Aufgrund der bürokratischen Ausbildungsdauer und der hohen Kosten sollte es Personen mit Wohnsitz in Deutschland möglich sein, ihren Busführerschein und die Berufskraftfahrerqualifikation auch im EU-Ausland zu erwerben. Für

Fremdsprachler:innen würden zudem die Sprachbarrieren entfallen, da sie die Ausbildung in der von Ihnen benötigten Sprache absolvieren. Das würde den Ausbildungsdruck erheblich reduzieren. Die EU-weit einheitlichen Ausbildungsstandards stellen weiterhin eine qualitativ hochwertige Fahrausbildung sicher. Das Wohnortprinzip muss daher auf europäischer und nationaler Ebene in ein „Unionsprinzip“ umgewandelt werden.

Des Weiteren kann die Berufskraftfahrerqualifikation derzeit nur bei der zuständigen IHK am Wohnsitz absolviert werden. Um alle Kapazitäten zu nutzen, sollten Prüfungsteilnehmende auch auf die freien Termine anderer IHK's ausweichen können.

§ 28 Abs. 4 Ziff. 2. FeV ist zu streichen:

~~die ausweislich des Führerscheins oder vom Ausstellungsmitgliedstaat herrührender unbestreitbarer Informationen zum Zeitpunkt der Erteilung ihren ordentlichen Wohnsitz im Inland hatten, es sei denn, dass sie als Studierende oder Schüler im Sinne des § 7 Absatz 2 die Fahrerlaubnis während eines mindestens sechsmonatigen Aufenthalts erworben haben,~~

Artikel 7 Abs. 1 lit. e) RL 2006/126/EG ist zu streichen:

~~im Hoheitsgebiet des den Führerschein ausstellenden Mitgliedstaats ihren ordentlichen Wohnsitz haben oder nachweisen können, dass sie während eines Mindestzeitraums von sechs Monaten dort studiert haben.~~

In § 6 Nr. 1 BKrFQG werden nach den Wörtern „Bundesrepublik Deutschland“ die Wörter „oder einem Mitgliedstaat der Europäischen Union“ eingefügt.

§ 1 Abs. 3 BKrFQV wird wie folgt gefasst:

„Die Prüfung wird bei einer Industrie- und Handelskammer oder einer Fahrschule abgelegt. Die Industrie- und Handelskammern und die Fahrschulen können für den praktischen Teil amtlich anerkannte Sachverständige oder Prüfer für den Kraftfahrzeugverkehr hinzuziehen. Die Industrie- und Handelskammern und die Fahrschulen müssen für den praktischen Teil in Satz 2 bezeichnete Sachverständige oder Prüfer hinzuziehen, soweit sie nicht über eigenes Personal mit gleichwertiger Qualifikation verfügen. Bei Bedarf müssen die Industrie- und Handelskammern und die Fahrschulen mindestens einmal im Vierteljahr einen Prüfungstermin festsetzen. Der Prüfungsteilnehmer kann mit seiner Zustimmung an eine andere Industrie- und Handelskammer oder Fahrschule verwiesen werden, wenn innerhalb eines Vierteljahres weniger als drei Prüfungsteilnehmer zur Prüfung anstehen oder dem Prüfungsteilnehmer andernfalls wirtschaftliche Nachteile entstehen.“

§ 2 Abs. 7 BKrFQV wird wie folgt gefasst:

„Die Prüfung wird bei einer Industrie- und Handelskammer oder einer Fahrschule abgelegt. Bei Bedarf müssen die Industrie- und Handelskammer und die Fahrschulen mindestens einmal im Vierteljahr einen Prüfungstermin festsetzen. Der Prüfungsteilnehmer kann mit seiner Zustimmung an eine andere Industrie- und Handelskammer oder Fahrschule verwiesen werden, wenn innerhalb eines Vierteljahres weniger als drei Prüfungsteilnehmer zur Prüfung anstehen oder dem Prüfungsteilnehmer andernfalls wirtschaftliche Nachteile entstehen.“

Art. 9 RL (EU) 2022/2561 ist wie folgt zu fassen:

„Kraftfahrer im Sinne von Artikel 1 Buchstabe a) und b) erhalten die Grundqualifikation nach Artikel 5 in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union.

Die in Artikel 1 Buchstaben a) und b) genannten Kraftfahrer durchlaufen die Weiterbildung gemäß Artikel 7 in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union.“

§ 1, § 2 und Anlage Berufskraftfahrerqualifikationsverordnung (BKrFQV): Abbau von Sprachbarrieren bei der Berufskraftfahrerqualifikation

Busfahrer:innen aus Drittstaaten verfügen nicht über die in der EU erforderliche spezielle Berufskraftfahrerqualifikation und müssen diese in Deutschland nachholen. Die Berufskraftfahrerqualifikation kann derzeit nur in deutscher Sprache absolviert werden. Das dabei geforderte Sprachniveau und die anspruchsvollen Formulierungen der Prüfungsfragen bereiten ausländischen Fahrer:innen, trotz ihrer erforderlichen Deutsch-Kenntnisse, Schwierigkeiten.

Das Sprachniveau muss auf ein verständlicheres, dem alltäglichen beruflichen Sprachgebrauch von Berufskraftfahrer:innen angepasst werden. Zudem muss die Berufskraftfahrerqualifikation wie der Führerschein in Fremdsprachen abgelegt werden können. Nach Erhebungen bei den Mitgliedsunternehmen des bdo sind folgende Sprachen bei den ausländischen Fahrer:innen häufig vertreten:

- Englisch*
- Französisch*
- Griechisch*
- Italienisch*
- Polnisch*
- Portugiesisch*
- Rumänisch*
- Russisch*
- Kroatisch*
- Spanisch*
- Türkisch*
- Hocharabisch*
- Albanisch
- Bulgarisch
- Serbisch
- Ukrainisch

* Bereits im Sprachenkatalog der theoretischen Führerscheinprüfung enthalten.

Für die übrigen Fremdsprachler:innen muss es – wie in Österreich – möglich sein, einen Dolmetscher zur Prüfung hinzuzuziehen.

§ 1 BKrFQV wird um folgenden Abs. 6 ergänzt:

„Die Prüfung über die Grundqualifikation kann in deutscher Sprache und den in Anlage 6 aufgeführten Fremdsprachen absolviert werden. Die Industrie- und Handelskammer und die Fahrschulen sind befugt, die Prüfungen in weiteren Fremdsprachen durchzuführen. Die Prüfungsteilnehmer sind befugt, während der Prüfung einen Dolmetscher beizuziehen und sich die Prüfungsfragen übersetzen zu lassen.“

§ 2 BKrFQV wird um folgenden Abs. 10 ergänzt:

„Die Prüfung über die beschleunigte Grundqualifikation kann in deutscher Sprache und den in Anlage 6 aufgeführten Fremdsprachen absolviert werden. Die Industrie- und Handelskammer und die Fahrschulen sind befugt, die Prüfungen in weiteren Fremdsprachen durchzuführen. Die Prüfungsteilnehmer sind befugt, während der Prüfung einen Dolmetscher beizuziehen und sich die Prüfungsfragen übersetzen zu lassen.“

Nach Anlage 5 wird folgende neue Anlage 6 eingefügt:

Anlage 6 (zu § 1 Absatz 6, § 2 Absatz 10)

Unterricht, Lernunterlagen und Prüfung der Berufskraftfahrerqualifikation gemäß § 1 und § 2 können in deutscher Sprache und den nachfolgenden Fremdsprachen absolviert werden:

- a) *Englisch*
- b) *Französisch*
- c) *Griechisch*
- d) *Italienisch*
- e) *Polnisch*
- f) *Portugiesisch*
- g) *Rumänisch*
- h) *Russisch*
- i) *Kroatisch*
- j) *Spanisch*
- k) *Türkisch*
- l) *Hocharabisch*
- m) *Albanisch*
- n) *Serbisch*
- o) *Bulgarisch*
- p) *Ukrainisch*

Anlage 7 Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV): Erweiterter Sprachenkatalog beim Führerscheinerwerb

Die theoretische Führerscheinprüfung kann derzeit auf Deutsch und in 12 Fremdsprachen absolviert werden. Da der Bedarf an ausländischen Busfahrer:innen stetig zunimmt, muss der Sprachenkatalog um folgende Sprachen ergänzt werden:

- Albanisch
- Bulgarisch
- Serbisch
- Ukrainisch

Anlage 7 Ziff. 1.3. FeV ist um folgende Buchstaben m) bis r) zu ergänzen:

- m) *Albanisch*
- n) *Serbisch*
- o) *Bulgarisch*
- p) *Ukrainisch*

Berlin, 07. März 2023



Stellungnahme Bundesverband Deutscher Postdienstleister e.V. (BvDP) zu den Vorschlägen der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung

Wir begrüßen die Bemühungen der Bundesregierung, die Arbeitsmigration aus Drittstaaten mit einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen weiterzuentwickeln und dabei sowohl auf eine Erfahrungssäule, als auch auf eine Potenzialsäule und eine Chancensäule zu setzen. Die Schaffung neuer Zuwanderungsmöglichkeiten wie der Chancenkarte oder der Anerkennungspartnerschaft sind wichtige Schritte auf dem Weg zur Verbesserung der Arbeitskräfteanwerbung aus Drittstaaten.

In diesem Zusammenhang unterstützt der BvDP auch die angekündigte Stärkung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Hier sollte insbesondere die Einhaltung der gesetzlichen Fristen in diesem Verfahren sichergestellt werden. Über die gesetzlichen Maßnahmen hinaus, müssen behördliche Prozesse unter Nutzung digitalisierter Möglichkeiten beschleunigt (z.B. digitale Nachweise) und verzahnt sowie die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden. Letztlich wird es von der konkreten administrativen Umsetzung abhängen, inwiefern sich die gewünschten positiven Effekte dieser Maßnahmen tatsächlich einstellen werden.

Es muss aber auch anerkannt werden, dass der deutsche Arbeitsmarkt nicht nur auf Fachkräfte sondern auf Arbeitskräfte im Allgemeinen angewiesen ist. Umso wichtiger ist es, dass neue arbeitsmarktpolitische Instrumente planungssicher und bedarfsgerecht ausgestaltet werden. Im Folgenden wird auf die aus Sicht der Postdienstleister wichtigsten Aspekte dieses Gesetzgebungsverfahrens näher eingegangen.

Kontingentierte kurzzeitige Beschäftigung bedarfsgerecht und praxistauglich ausgestalten (§ 15d BeschV-E)

Die deutschen Postdienstleister sind zunehmend auf die Gewinnung von Arbeitskräften angewiesen, die als Aushilfskräfte dazu beitragen, saisonale Spitzen im Postgeschäft zu bewältigen. Spätestens seit den Hochzeiten der Coronakrise ist uns allen deutlich geworden, dass die Zunahme des Onlinehandels zu einer enormen Steigerung der Sendungsvolumina bei den Postdienstleistern geführt hat, insbesondere zur Weihnachtszeit, wenn besonders viele Menschen Weihnachtskarten und Geschenke an Angehörige und Freunde verschicken. Wer die postalische Versorgung in Deutschland dauerhaft auf hohem Niveau sicherstellen will, muss deshalb dafür Sorge tragen, dass solche saisonalen Schwankungen durch die kurzzeitige Beschäftigung von Aushilfskräften aufgefangen werden können. Dies gilt insbesondere für die Erbringung des Postuniversaldienstes in Deutschland. Auch hier sorgen große saisonale Schwankungen dafür, dass der Einsatz von Aushilfskräften aus dem Ausland im Rahmen der insgesamt rund 10.000 Aushilfskräfte pro Jahr wesentlich für die Einhaltung der aktuellen regulatorischen Vorgaben ist.

Vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, dass die kontingentierte kurzzeitige Beschäftigung so ausgestaltet wird, dass die Kontingente dem tatsächlichen Bedarf in den Unternehmen entsprechen, wobei auch die Bedeutung der jeweiligen Branchen für die deutsche Wirtschaft und die Aufrechterhaltung von Lieferketten berücksichtigt werden sollten. Hierzu sollte die Bundesagentur für Arbeit eine Bedarfsanalyse für alle Branchen durchführen und darauf aufbauend branchenspezifische

Kontingente festlegen. Bis diese Kontingente ausgearbeitet sind, muss den Unternehmen ermöglicht werden, die bisherigen Möglichkeiten der Personalrekrutierung uneingeschränkt weiter zu nutzen. Hinreichend große Kontingente sind eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Postuniversaldienst in Deutschland auch künftig qualitativ hochwertig erbracht werden kann.

Anerkennung der tariflich gebundenen Post- und Paketbranche als Saisongeschäft (§ 15a (1) BeschV)

Eine Alternative zur kontingentierten kurzzeitigen Beschäftigung würde die Anerkennung der Postdienstleister als Saisonbranche darstellen. Während Branchen wie etwa das Hotel- und Gaststättengewerbe im Rahmen der Beschäftigungsverordnung bereits die Möglichkeit hat, Arbeitnehmer aus Drittstaaten als saisonabhängig Beschäftigte zu rekrutieren, sind Postdienstleister bisher nicht als Saisonbranche anerkannt. Hier könnte das aktuelle Gesetzgebungsverfahren dazu genutzt werden, auch Postdienstleister als Saisonbranche in § 15a (1) der Beschäftigungsverordnung anzuerkennen, um die starken saisonalen Schwankungen auch personaltechnisch auffangen zu können.

Zur Weihnachtszeit im November und Dezember sehen Postdienstleister einen deutlichen Anstieg der Paketmengen um bis zu 70 Prozent gegenüber dem Monat September. Dies führt dazu, dass alleine von der Deutschen Post DHL Group in der Spitze bis zu 11 Mio. Pakete an einem Tag in Deutschland zugestellt werden. Zum Vergleich: Im Durchschnitt stellte die Deutsche Post im Jahr 2022 6,7 Mio. Pakete am Tag zu. Mit den steigenden Sendungsmengen steigt auch der Bedarf an Arbeitskräften. Saisonarbeitnehmer könnten hier einen wertvollen Beitrag leisten. Die europarechtliche Grundlage hierfür bildet die Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer.

Nur tariflich gebundene Unternehmen im Bereich der Post- und Paketdienstleistung sollten dabei die Möglichkeit haben, als Saisonbranche anerkannt zu werden. Dies würde die Personalrekrutierung zur Aufrechterhaltung des Postuniversaldienstes dauerhaft zuverlässiger machen und zugleich ein starkes Signal für mehr Tarifbindung in der Branche setzen.

Digitalisierung und Verschlinkung von Visums- und Anerkennungsprozessen sowie Einführung von Sammelanträgen

Die Visumsvergabe ist bürokratisch aufwendig ausgestaltet und macht die Zusammenarbeit einer Vielzahl von Akteuren notwendig. Dies führt dazu, dass nicht zuletzt das Personal in den deutschen Auslandsvertretungen mit der Anzahl der Verfahren zunehmend an seine Belastungsgrenzen stößt. Für Arbeitgeber bedeutet das, dass die Verfahren immer länger dauern und die Personalrekrutierung aus Drittstaaten immer unzuverlässiger wird. Damit die Verfahren planbar durchgeführt werden können, müssen Visumsvergabe und Anerkennungsverfahren verschlankt und vollständig digitalisiert werden. Dazu müssen die beteiligten Akteure einen rechtssicheren digitalen Datenaustausch untereinander aufbauen und es so den Antragstellern ermöglichen, die Visavergabe oder das Anerkennungsverfahren vollständig digital abzuwickeln.

Digitale Anwendungen ermöglichen auch die Einführung eines Prozesses für Sammelanträge zur Visumsvergabe bei gleichgelagerten Fällen eines Arbeitgebers. Dieser kann die Aufwände für alle Beteiligten wesentlich reduzieren und für zeitnahe, verlässliche und planbare Termine in den Botschaften sorgen. Das derzeit praktizierte Losverfahren im Rahmen der Westbalkanregelung ist mit den Bedürfnissen der Erwerbsmigration hingegen nicht vereinbar.

Visumsvergabe und Anerkennungsverfahren müssen es zudem Arbeitgebern und Arbeitnehmern ermöglichen, Unterlagen auf Englisch einreichen zu können. Ein Festhalten an Dokumenten, die ausschließlich in Deutsch verfasst sind, ist nicht mehr zeitgemäß und stellt eine unnötige Hürde für die Arbeitskräftegewinnung aus dem Ausland dar. Daneben verursachen die bisher erforderlichen Übersetzungen von Dokumenten hohe Kosten, die ebenfalls eingespart werden können.

Sprachvermittlung im In- und Ausland weiter ausbauen

Mangelnde Deutschkenntnisse stellen immer noch eine der größten Hürden für die Erwerbsmigration nach Deutschland dar. Hier sollte die Bundesregierung die staatliche Förderung von Angeboten zum Erlernen der deutschen Sprache im In- und Ausland erheblich ausbauen.

Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde in jedem Bundesland

Die Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde in jedem Bundesland, die als Ansprechpartner und Koordinierungsstelle dient, kann ebenfalls zur Prozessvereinfachung und -beschleunigung beitragen. Der Bund muss sich hier mit Nachdruck dafür einsetzen, dass die Länder solche zentralen Anlaufstellen einrichten. Darüber hinaus sollten auch die Anerkennungsverfahren in den Bundesländern vereinheitlicht werden.

Die geplante Erstansprechstelle beim BAMF begrüßen wir sehr, da damit ein wichtiger Beitrag dazu geleistet wird, dass Deutschland als attraktives Einwanderungsland wahrgenommen wird. Die Erstansprechstelle kann dazu wichtige operative und kommunikative Unterstützung leisten.



28.02.2023

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der BDPK begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, die Aufnahme von qualifizierten Beschäftigten aus Nicht-EU-Staaten zu fördern. Vor dem Hintergrund des akuten Fachkräftemangels im Gesundheits- und Pflegebereich sehen wir es als dringend erforderlich an, durch die Absenkung rechtlicher Barrieren und die Entbürokratisierung der Einwanderungsverfahren geeignete Rahmenbedingungen für qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten zu schaffen. Neben den im Gesetzentwurf vorgesehenen wichtigen Regelungen zur Vereinfachung der Einwanderungsverfahren ist gleichermaßen die Vereinfachung der Berufsanerkenntungsverfahren erforderlich, damit die ausländischen Fachkräfte auch erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

Einen besonderen Handlungsbedarf sehen wir bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen für ärztliche, pflegerische und weitere therapeutisch tätige Berufsgruppen. Hier fehlt es an einem bundesweit einheitlichen Standard, weshalb ausländische Fachkräfte mit einem intransparenten und bürokratischen Verfahren konfrontiert werden. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Dauer des Anerkennungsverfahrens. So dauert die Anerkennung einer ärztlichen Qualifikation aus dem Ausland beispielsweise in Thüringen bis zu anderthalb Jahre, während das Anerkennungsverfahren in Hessen nur acht Wochen erfordert. Die Erstellung einer Bundesdatenbank mit geprüften und anerkannten Berufsabschlüssen sowie eine bundesweit einheitliche Fristsetzung für Anerkennungsverfahren würde die Verfahren wesentlich beschleunigen, die Barriere für ausländische Fachkräfte reduzieren und die Planungssicherheit für inländische Arbeitgeber erhöhen.

Für die rund 1.000 Krankenhäuser sowie Rehabilitations- und Vorsorgeeinrichtungen in privater Trägerschaft ist ein beschleunigtes, bundeseinheitliches Berufsanerkenntungsverfahren dringend erforderlich und sollte im Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung ebenfalls geregelt werden.

Der Bundesverband Deutscher Privatkliniken e.V. (BDPK) vertritt seit über 70 Jahren die Interessen von mehr als 1.000 Krankenhäusern und Rehabilitationskliniken in privater Trägerschaft. Als deutschlandweit agierender Spitzenverband setzt er sich für eine qualitativ hochwertige, innovative und wirtschaftliche Patientenversorgung in Krankenhäusern und Rehabilitationskliniken ein.

Stellungnahme des Bundesverbands der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V.

- zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie
- zum Entwurf Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Berlin, den 7. März 2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und bitten um Berücksichtigung der folgenden Anmerkungen.

A. Zusammenfassung

- Die vorgeschlagenen Regelungen zu kurzzeitiger kontingentierter Beschäftigung von Arbeitskräften sind für das Funktionieren des Luftverkehrs in Deutschland sehr wichtig und werden begrüßt. Auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland und in den EU-Nachbarländer sind entsprechende Arbeitskräfte in der benötigten Anzahl nicht ausreichend verfügbar, und dies trotz durchgehend tarifierten Arbeitsplätzen und entsprechenden Anwerbeversuchen der Unternehmen.
- Aber gerade im Bereich der Flughäfen und dort speziell bei den Bodenverkehrsdiensten (BVD) ist eine Befristung der „Kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung“ von 6 innerhalb 12 Monaten zu kurz. Schon der hier besonders relevante Sommerflugplan dauert 8 Monate. Für Zuverlässigkeitsüberprüfung, behördlich vorgeschriebene Schulungen und Anlernphase werden mehrere Wochen benötigt. D.h. es wird aus rein praktischen Erwägungen eine Verlängerung über die 6 Monate hinaus benötigt.
- Deshalb schlagen wir als Lösung für die kurzzeitige kontingentierten Beschäftigung von Arbeitskräften **eine Aufenthaltsdauer von 9 Monaten innerhalb von 12 Monaten** vor.

B. Im Einzelnen:

Unsere Vorschläge beziehen sich allein auf den Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat für eine Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, dort Artikel 2 Nr. 9 zu § 15d der Beschäftigungsverordnung.

1. Verlängerung der Aufenthaltsdauer (§15d Abs. 1 S. 2 Entwurf der Beschäftigungsverordnung)

Die vorgeschlagene Aufenthaltsdauer von sechs innerhalb von zwölf Monaten ist für die Praxis zu kurz. Hier geht es nicht um eine Forderung nach immer wieder aufeinander folgende befristete „Kettenverträge“, diese werden auch von der Luftverkehrsbranche abgelehnt.

- Es geht darum, in der sehr verkehrs- und passagierreichen Zeit des Sommerflugplans Verkehrsspitzen auch personalseitig auszugleichen. Hier ist der kurzzeitige Einsatz von kontingentierter befristeter Beschäftigung von Nöten.
- Zur Info die Entwicklung der Passagierzahlen der deutschen Verkehrsflughäfen

	Q 1	Q 2	Q 3	Q 4
Prognose 2023	+ 11 % im Vgl. zu 2022 (\cong 83% im Vgl. zu 2019)			
2022	22,0	46,6	53,9	42,3
2019	50,4	66,7	73,2	57,8
2018	48,3	64,0	72,8	59,1

(in mio. Passagieren an/ab dt. Flughäfen; siehe im Einzelnen <https://branchenreport.bdl.aero/jahreszahlen-2022> und <https://www.adv.aero/service/downloadbibliothek/>)

Der Sommerflugplan hat regelmäßig einer Dauer von fast acht Monaten (von Mitte/Ende März bis Ende Oktober). Die Aufenthaltsdauer sollte sich hieran orientieren.

2. Vorbereitende Schulungen und Anlernphase

Bei den Tätigkeiten handelt es sich neben der Be- und Entladung sowie. Versorgung von Flugzeugen auch um Tätigkeiten in der Fluggast- bzw. operativen Abfertigung (z.B. als sog. Ramp Agent). Um diese Tätigkeiten ausführen zu können sind für die Arbeitnehmer neben Zuverlässigkeitsüberprüfung und behördlich vorgeschriebenen (Luftsicherheits-)Schulungen noch weitere betriebsinterne Schulungen vorgesehen.

- Für jeden Arbeitnehmer, der Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens („Luftseite“) haben muss, ist die *Zuverlässigkeitsüberprüfung* (ZÜP) zwingend erforderlich (siehe § 1 Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung). Pilotprojekte – wie bspw. in Baden-Württemberg, siehe <https://rp.baden-wuerttemberg.de/themen/verkehr/luft/seiten/luftsicherheit/> -, die zu einer Beschleunigung der Zuverlässigkeitsüberprüfung gem. § 7 LuftSiG führen können, werden unterstützt, da sie es ermöglichen, dass die Unternehmen die Überprüfung der Beschäftigungsverhältnisse und deren Lücken selbst vornehmen und bestätigen (sog. Beteiligungsverfahren). So kann die Zuverlässigkeitsüberprüfung bereits im Heimatland des potenziellen Arbeitnehmers erfolgen.
- Erst mit erfolgter ZÜP können die *Luftsicherheitsschulungen* erfolgen (hier werden ggf. eingestufte Inhalte vermittelt, die ohne ZÜP nicht vermittelt werden dürfen), siehe. § 1 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiSchulV.
- Danach erfolgen tätigkeitsbezogenen *fachtheoretische und fachpraktische Schulungen*. Inhalt und Dauer sind abhängig vom Arbeitsplatz, beginnend bei der Flugzeugbe- und -entladung bzw. -versorgung bei einfachen Ladetätigkeiten über die Bedienung von Abfertigungsgeräten bis zur operativen Abfertigung und deren Aufsicht.

- Hier eine Übersicht der ggf. benötigten Schulungen und deren jeweiliger Zeiteinsatz:
 - o Sicherheitsschulung und Grundschulung 4 Tage
 - o Einführung (administrative Erfordernisse, Einkleidung, etc.) 1 Tag
sofern zusätzlich erforderlich: Bedienung Abfertigungsgerät 1 - 3 Wochen
 - o Einweisung Arbeitsplatz 1 Tag
 - o Vorfeldeinweisung 2 Tage
 - o Gefahrgutschulung 2 Tage
 - o Anlernphase Fluggastabfertigung 1 Woche
zusätzlich ggf. tätigkeits- bzw. airlinespezifische Schulung 3 Wochen
 - o Anlernphase Ramp Agent 4 – 6 Wochen
(ein Ramp Agent muss bei jeder einzelnen Flugzeugabfertigung präsent sein)

In der Konsequenz ergeben sich aus den Anforderungen für vorbereitende Schulungen und Anlernphase(n) ein minimaler Einweisungs- bzw. Schulungsbedarf von 3 bis 6 Wochen, bei weiteren qualifizierteren Anforderungen ein Zeiteinsatz von ca. 2 Monaten. Auch diese Zeiteinsätze sollten zu einer Verlängerung der Aufenthaltsdauer führen.

3. Ziel: Qualifikation der Arbeitskräfte

Bei den benötigten Arbeitskräften handelt es sich derzeit um „angelernete“ Kräfte. Ziel wäre aber eine Qualifizierung, damit die Arbeitskräfte ggf. auch in Folgejahren wieder zur Verfügung stehen.

Längerfristig könnte eine Lösung sein, dass die Beschäftigten im Bereich BVD nach der Anlernphase und Tätigkeit in der jeweiligen Verwendung einen Qualifikationsnachweis erhalten. Voraussetzung dafür könnte bspw. eine mindestens zweijährige Berufserfahrung mit entsprechenden Schulungen bzw. weiteren Qualifikationen in der Tätigkeit und/oder einer Prüfung sein. Gleiches gilt auch für die Anerkennung vergleichbarer oder gleichwertiger Ausbildung¹ der Kräfte. Ziel dieses Qualifikationsnachweises könnte sein, dass die Arbeitskräfte ähnlich den Fachkräften aus der sog. „Erfahrungssäule“ behandelt werden könnten.

4. Festlegung des Bedarfs (§ 15d Abs. 3 S. 1 Entwurf der Beschäftigungsverordnung)

In der virtuellen Verbändeanhörung am 1. März 2023 wurde von einem Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ausgesagt, dass die Festlegung des Bedarfs nach § 15d Abs. 3 S. 1– für alle Branchen insgesamt – 30.000 Arbeitskräfte pro Jahr nicht übersteigen dürfe.

¹ Als Maßstab siehe bspw. die Verordnung über den anerkannten Umschulungsabschluss Geprüfte Fachkraft Bodenverkehrsdienst im Luftverkehr (BodVerkDUmschV, BGBl. I S. 336 vom 01.03.2016) oder die darin aufgegangene Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Abschluss Geprüfter Flugzeugabfertiger (FlgZAbfPrV, BGBl. I S. 1565 vom 15.08.1977).

Nach den Äußerungen anderer Branchen (u.a. Hotellerie, Gastronomie, Baugewerbe oder Landwirtschaft) sowie unseren eigenen ersten Abschätzungen ist diese Zahl viel zu niedrig. Die Kontingente müssen bedarfsgerecht und branchenspezifisch ausgestaltet werden. Die Bundesanstalt für Arbeit müsste eine Erhebung für die einzelnen Branchen durchführen, wie groß der tatsächliche Bedarf ist und davon ausgehend dann die Kontingente festlegen.

Eine pauschale Festlegung von 30.000 geht am Bedarf vorbei und wäre weder tauglich noch ausreichend. Für die Luftverkehrsbranche würde eine derartige, unseres Erachtens nicht nachvollziehbare, Reduzierung zu einer Wiederholung der Situation im Sommer 2022 führen. Die Bundesanstalt für Arbeit sollte erst nach Konsultation der betroffenen Branchen den tatsächlichen Bedarf branchenspezifisch festlegen

Für Rückfragen stehen unsere Mitglieder und wir gerne jederzeit zur Verfügung.

Kontakt

BDL – Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V.

Haus der Luftfahrt → Friedrichstraße 79 → 10117 Berlin → www.bdl.aero

Sebastian Dreyer
RA, Leiter Politik und Koordinierung
sebastian.dreyer@bdl.aero
030 - 520 077 120

Dr. Lars Hoppe
RA, Leiter Recht und Steuern
lars.hoppe@bdl.aero
030 - 520 077 135

Stellungnahme

Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Pflegefachpersonal und Auszubildende in der Pflege im Ausland anzuwerben und beruflich wie sozial zu integrieren ist ein notwendiger, teilweise existenzsichernder Baustein in der Gesamtstrategie von Gesundheitseinrichtungen, um den vielfach beschriebenen Herausforderungen der Personalknappheit, gerade in den Pflegeberufen zu begegnen.

Der BVPM begrüßt die Vorhaben der Bundesregierung, weitere rechtliche Maßnahmen zur Ergänzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 01.01.2020 umzusetzen, das zur Absenkung rechtlicher Hürden und die Schaffung zusätzlicher Zugangsmöglichkeiten beitragen soll.

Insbesondere die Beschleunigung der Verfahren im Einwanderungsprozess durch Änderungen der Aufenthaltsverordnung könnte mehr Planungssicherheit für alle Beteiligten in dem immer noch herrschenden bürokratisch aufgeladenen Anwerbe- und Migrationsprozess schaffen. Dazu ist die Geschwindigkeit im Aufbau der zentralen Anerkennungsstelle und die Zurverfügungstellung der Bescheide für die Antragstellenden Pflegefachpersonen in gleicher Weise zu forcieren, wie die bundeseinheitliche und unbürokratisch geregelte Gleichwertigkeitsprüfung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen in der Pflege.

Ebenso begrüßt der BVPM den einheitlichen Arbeitsmarktzugang für Pflegehilfskräfte, welcher ebenso für Auszubildende der Pflegehilfeberufe umzusetzen ist. Pflegehilfskräfte die in Deutschland eine Ausbildung absolviert haben, dürfen nicht mehr der Gefahr ausgesetzt werden, nach der Ausbildung das Land verlassen zu müssen, da sie bereits heute einen wertvollen Beitrag in der Pflege leisten und zudem die Möglichkeit zur beruflichen Weiterentwicklung zur Pflegefachperson nutzen könnten.

Jedoch darf im Hinblick auf den immensen Fachkräftebedarf keine unkontrollierte Fachkräftezuwanderung in der Pflege stattfinden, um die Pflegequalität beispielsweise aufgrund nicht ausreichender Sprachkenntnisse herabzusetzen oder Patienten zu gefährden.

Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen leisten seit langem unglaubliche Unterstützung in den Anerkennung- und Integrationsprozessen von ausländischen Pflegefachpersonen und nehmen dabei hohe Kosten auf sich. Denn ein geregeltes Einwanderungsverfahren reicht noch nicht aus, um einen auch für ausländische Pflegefachpersonen attraktiven Arbeitsplatz anzubieten.

Wir fordern deshalb neben einem einheitlichen, schnellen und unbürokratischen Einwanderungs- und Anerkennungsverfahren, die finanzielle Sicherstellung von Personalmehraufwand durch Integrationsbeauftragte und Praxisanleitenden in den Einrichtungen sowie zusätzliche Pflegepädagogikstellen in den Pflegeschulen. Ebenso müssen ausländische Pflegefachpersonen durch einen erleichterten Zugang zu geförderten Sprachkursen über die geforderte Sprachkompetenzstufe B2 hinaus auf die Arbeit am Patienten besser vorbereitet werden, um spürbare Entlastung in den Einrichtungen zu schaffen.

Stellungnahme

Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

fwd: Bundesvereinigung Veranstaltungswirtschaft

Der fwd: Bundesvereinigung Veranstaltungswirtschaft unterstützt das Vorhaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, den Zugang für Fach- und Arbeitskräfte aus dem Ausland zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Um die Zukunftsperspektive der Branche sicherzustellen und neue Arbeits- und Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen, ist eine praxisbasierte Verbesserung von Rahmenbedingungen notwendig, die auch branchenspezifische Herausforderungen in Betracht zieht.

Die Veranstaltungswirtschaft ist der sechstgrößte Wirtschaftszweig Deutschlands mit 81 Mrd. Euro Kernumsatz sowie insgesamt 130 Mrd. Euro indirekter Umsätze. Mit mehr als 1,1 Mio. Erwerbstätigen gehört die Veranstaltungswirtschaft zu den wichtigsten Arbeitgebern in Deutschland. Zählt man die indirekt von der Veranstaltungswirtschaft betroffenen Berufsgruppen (bspw. Gastronomie und Tourismus) hinzu, sind insgesamt rund 2 Mio. Arbeitsplätze von der Branche abhängig.

Die deutsche Veranstaltungswirtschaft gilt weltweit als die am besten qualifizierte in ihrem Sektor. Insgesamt sind in der Branche mehr als 150 Berufsgruppen tätig, die den Menschen mit ihren unterschiedlichen Hintergründen, Fähigkeiten und Bedürfnissen die Möglichkeit zur individuellen Entfaltung bietet. Die Dienstleister bestehen aus Soloselbständigen bis hin zu mittelständischen Unternehmen mit bis zu 1.000 Mitarbeiter*innen. Über 240.000 Unternehmen sind Teil der Veranstaltungswirtschaft, die weit überwiegende Mehrheit davon ist klein- und mittelständisch geprägt. Damit ist die Veranstaltungswirtschaft eine Säule des Mittelstandes in Deutschland.

Der fwd: Bundesvereinigung Veranstaltungswirtschaft sieht aufgrund der aktuellen Situation folgenden Handlungsbedarf:

1. Maximale Bearbeitungszeit auf zwei Monate reduzieren

Erklärung:

- *Arbeitskräfte aus dem Ausland wandern durch einen zu langen Bearbeitungsprozess in die EU-Nachbarländer ab*
- *Unternehmen fehlt die Planbarkeit sowie die Sicherheit bei den verschiedenen Aufenthalts- sowie Arbeitsgenehmigungen*

- *Verwaltungs- und Entscheidungsprozesse müssen daher verkürzt werden*
- *Erreichbarkeit der Ausländerbehörde für Arbeitgeber verbessern (bspw. durch spezielle Hotline), um den Genehmigungsprozess zu beschleunigen*

2. Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse vereinfachen

Erklärung:

- *Anerkennung ausweiten. Durch den Fachkräftemangel zählen nicht mehr primär die anerkannten Berufsabschlüsse, sondern die nachweislichen Qualifikationen / Erfahrungen*
- *Vereinheitlichung der Regeln zur Anerkennung*
- *Vereinfachter Zugang zur finanziellen Unterstützung beim Anerkennungs- sowie Übersetzungsverfahren der Abschlüsse für Personen mit geringem Einkommen*

3. Anforderungen an Sprachkenntnisse senken

Erklärung:

- *Sprachkenntnisse können auch berufsbegleitend entwickelt werden*
- *Zielführender ist die Erreichung von X Punkten innerhalb von 18 Monaten*
- *Häufig fehlt in den Herkunftsländern ein hinreichender Zugang zu Sprachkursen*

4. Fachkräfte bei der Wohnungssuche unterstützen

Erklärung:

- *Widerspruch in der Umsetzung (Personen benötigen einen Wohnsitz, bekommen ohne Arbeitsplatz allerdings oftmals keine Wohnung)*

5. Vereinfachte Berufsausübungserlaubnis in Übergangsphase ermöglichen

Erklärung:

- *Erheblicher Mehraufwand, wenn mehrere unterschiedliche Qualifikationen gefordert sind*
- *Beispielsweise könnte die Umschreibung von LKW-Führerscheinen erleichtert werden*

6. Ausgleichsabgabe – ähnlich SGB IX – einführen

Erklärung:

- *Vielen Arbeitgebern ist der bürokratische Aufwand zu hoch und sie vermeiden es, Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Staaten einzustellen*

- *Eine Ausgleichsabgabe ähnlich SGB IX könnte einen wichtigen Anreiz setzen*

7. Auslandsvertretungen organisatorisch und strukturell unterstützen

Erklärung:

- *Prozess der Visumserteilung durch Auslandsvertretung ist für Antragsteller arbeits- und zeitintensiv*
- *Auslandsvertretungen müssen intensiv unterstützt werden, vor allem durch das Auswärtige Amt*

8. Plattform zur Beratung von interessierten Arbeitgebern einrichten

Erklärung:

- *Potenzielle Arbeitgeber brauche Unterstützung und bestenfalls eine zentrale Anlaufstelle für Fragen vor und während des Prozesses*



Bundesgeschäftsstelle

Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat
Brunnenstr. 181
10119 Berlin

+49 (0)30 450 89 119
www.bzi-bundesintegrationsrat.de
office@bzi-bundesintegrationsrat.de

Berlin, 08. März 2023

STELLUNGNAHME

Des Bundeszuwanderungs- und Integrationsrats (BZI) zum Referentenentwurf des BMI und BMAS für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Stand 17.02.2023)

Der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (BZI) legt seine Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vor. In dieser Stellungnahme setzt sich der BZI, aus Sicht einer politischen Interessenvertretung von Menschen mit Einwanderungsgeschichte, mit der geplanten Fachkräfteeinwanderungsstrategie der Bundesregierung auseinander. Wir danken der Bundesregierung für die Möglichkeit unsere Einschätzung des Referentenentwurfes vorzulegen.

I. Grundsätzliche Bewertung

Mit dem beikommenden Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge erwartet unser Land, eine demografische Herausforderung in neuer Eskalationsstufe: Laut aktueller Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, fehlen dem deutschen Arbeitsmarkt in knapp zwei Jahren, also bis 2025, rund sieben Millionen Arbeitskräfte, sofern diese nicht durch Fachkräfteeinwanderung und steigenden Erwerbsquoten kompensiert werden.

Eine Neuregelung, Aktualisierung und Verbesserung des Einwanderungsrechts ist also unverzichtbar für die Zukunftsfähigkeit des Wohlstands in Deutschland. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das hier bewertet wird, soll nun Abhilfe schaffen und enthält einige Neuregelungen, die Einreiseaspirationen für ausländische Arbeitskräfte verschaffen können. Einen gewissen Beitrag leistet der vorliegende Referentenentwurf hierzu mit erleichterten Einreisebestimmungen, verbesserter Berufsankennung und Angeboten für die Qualifizierung. Es findet jedoch nur ein eingeschränkter Paradigmenwechsel hin zur Arbeitskräfteeinwanderung statt. Vielmehr stehen Interessen des Arbeitsmarktes im Vordergrund. Deshalb warnt der BZI davor, erneut eine mehrmals gescheiterte Annahme zu wiederholen, und Einreisewilligen lediglich als Arbeitnehmer*innen wahrzunehmen und nicht als Menschen, die hier leben und die Gesellschaft gestalten können und wollen.

In dieser Hinsicht bemängelt der BZI grundsätzlich, dass der Bezug zu Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung im derzeitigen Gesetzesverfahren nicht berührt wird. Arbeitsmarkt und Beschäftigung fallen nämlich nachweislich als Bereiche auf, in denen rassistische Diskriminierung für Eingewanderte und so gelesene Menschen zum Alltag gehört. Einer Studie des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) zufolge, die von der Bundesagentur für Arbeit in Auftrag gegeben wurde, gaben zwei von drei hochqualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten Diskriminierung wegen ihrer Herkunft als Grund für die Abwanderung an.

Das IAW befragte dafür insgesamt 1900 Arbeitskräfte über Social-Media-Kanäle und fand dabei heraus, dass neben rassistische Diskriminierung unter anderem auch fehlende soziale Integration Beweggründe für die Abwanderung darstellen.

Die Ergebnisse sprechen für sich, Diskriminierungserfahrungen führen zur Resignation und zum Rückkehrwunsch von mühsam gewonnenen Fachkräften. Einen möglichen Rahmen Diskriminierungen entgegenzutreten, bietet aus Sicht des BZI, der anstehender Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes durch das Bundesministerium der Justiz; sowie Maßnahmen, die die Bundesregierung auf der Grundlage des eigenen Rassismus Lageberichts in die Wege leiten sollte.

Es reicht aber nicht nur die Hürden abzubauen, um gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, deshalb regt der BZI folgende positive Maßnahme an:

- ❖ **Aufbau einer zentralen Anlaufstelle** für neu Eingewanderte Fach(arbeits)kräfte, die ihnen bei allen Belangen, die kurz und mittelfristig anstehen, unterstützend zur Seite stehen kann. Den Aufbau regt der BZI dringend an durch **den Dachverband BZI mit kommunalen Ausländer/Integration-/Migrationsbeiräte und ihren Landesvertretungen** sowie mit anderen im Arbeitsmarkt tätigen Organisationen – wie den Gewerkschaften – gemeinsam zu gestalten. Durch diese Konstellation können migrantisch jedoch herkunftslandunabhängige Expertise mit Fachexpertise gebündelt werden, was Vertrauen schafft. Aufgaben, die solch eine Anlaufstelle unterstützend begleiten kann, wie z.B. die Wohnortanmeldung, Begleitung zu (Ausländer)behörden, Anschluss an lokalen Freizeitangeboten und Vereinen oder die Beratung für Qualifizierungsmaßnahmen oder bei Diskriminierungserfahrung, werden bereits jetzt durch diese Gremien, ihren Landesorganisationen und dem Bundesverband BZI getätigt. Mit dem Aufbau der Anlaufstellen können diese Aufgaben systematischer und kompetenter ausgestattet werden. Zudem können Anlaufstellen ein Zeichen dafür setzen, dass Eingewanderte willkommen sind und Unterstützung zur Verfügung steht. Frustrationen, Distanzierung der neuen Heimat gegenüber und Missverständnisse könnten so vermieden, eine aufnehmende „neue Heimat“ gleich in den ersten Monaten ermöglicht werden. Für eine gesellschaftliche Integration, Einbindung und letztlich Teilhabe wäre eine solche zentrale Anlaufstelle dringend notwendig.
- ❖ Der BZI regt auch an, in weiteren Gesetzgebungsverfahren, z.B. bei der anstehenden Reform der Einbürgerung, Erleichterungen für Fachkräfte mitzudenken. In den letzten Jahren wurden dahingehend bereits richtige Schritte gemacht, wie z.B. erleichterte Einbürgerung für Fachkräfte, diese Maßnahmen können durch die Möglichkeit zur Miteinbürgerung von Ehepartnern erweitert werden, obgleich diese einen kürzeren Voraufenthaltszeit nachweisen können. So können Ehepaare zeitgleich von politischen Rechten profitieren, sich als Teil des Landes verstehen und langfristige Bleibeperspektiven entwickeln.
- ❖ Der Aufbau von zentralen Behörden/Stellen für Fachkräfte wurden bereits mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 2018 thematisiert, in der Umsetzung gibt es bisher nur neun davon bundesweit. Mit zentralen Behörden dieser Art, können viele Prozesse, gebündelt und schneller bearbeitet werden.

Diese Stellungnahme geht im Weiteren auf ausgewählte Aspekte des Entwurfs ein und kommentiert diese basierend auf diese Leitlinien

- ❖ **Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und gesellschaftliche Teilhabe** - Gewollt sind keine Arbeitsmaschinen, sondern Menschen, die nicht nur arbeiten, sondern auch gesellschaftlich teilhaben, leben und gestalten können und wollen – und dies ohne Diskriminierung- und/oder Rassismuserfahrung. Diskriminierungsschutz und gesellschaftliche Teilhabe sind keine Selbstläufer und benötigen rechtliche und zivilgesellschaftliche Rahmenbedingungen.
- ❖ **Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleunigung** – Bessere Rahmenbedingung und erleichterte Verfahren bringen wenig, wenn das Beantragungsverfahren aufgrund der Anschaffung von erforderlichen Dokumenten und Personalmangel an zuständigen Stellen zu längeren Wartezeiten im Aus- und Inland führen. Das wirkt am Ende ermüdend und unüberschaubar für einreisewilligen und eingewanderten Fachkräften.
- ❖ Bundesweit **einheitliche Verfahren** für die Qualifikationsanalyse und -anerkennung
- ❖ **Zugangsmöglichkeiten** an niedrigschwelligen und kostenfreien Deutschkurse für alle Personengruppen– auch solchen mit besonderen Bedarfen, an niedrigschwelligen und kostenfreien Deutschkursen
- ❖ Realistische, klare und zumutbare Voraussetzungen für das gemeinsame Familienleben, **Familienzusammenführung**, aber auch allgemein, um benachteiligende Ermessen aus dem Weg zu räumen.
- ❖ Vermeidung von **Ungleichbehandlung**, sei es aufgrund Alter oder Herkunftslandes.

II. Bewertung der ausgewählten Änderungen

1. Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleunigung

Der Gesetzesentwurf (GE) sieht wichtige und richtige Liberalisierungen vor, um den immer drastischer werdenden Fachkräftemangel kompensieren zu können: die Einreise zur Nachqualifikation wird erleichtert; Studierende dürfen etwas mehr arbeiten; die Grenzen wer als „qualifiziert“ gilt wird über die üblichen Nachweise hinaus ausgedehnt z.B. durch Berufserfahrung; ein „Punktesystem light“ soll leichtere Einreisemöglichkeiten schaffen, Familiennachzug erleichtert, und durch eine neue sogenannte „Anerkennungspartnerschaft“ soll das Anerkennungsverfahren nach Deutschland verlegt werden, damit Fachkräfte zügiger die Beschäftigung aufnehmen können.

All diese Maßnahmen sind richtig und wichtig, gleichzeitig führen sie dazu, dass die Visastellen und Ausländerbehörden mit mehr Anträgen, und einer ständig komplexer werdenden Rechtsmaterie, und auch Prüfaufgaben, ob die Einwanderungsvoraussetzungen erfüllt werden, konfrontiert sein. Aus der Praxis ist bekannt, dass sowohl Visastellen im Ausland als auch Ausländerbehörden hierzulande stark überlastet und die Verfahren übermäßig lang sind. Im GE wird ein Zuwachs von 57.490 mehr Visaanträgen prognostiziert – auf konkrete Vorschläge, um die Verfahren zu beschleunigen gehen der Gesetz- und im Verordnungsentwurf nicht ein.

Gemeinsam einer **Personalaufstockung** in den zuständigen Visa- und Ausländerbehörden, schlägt der BZI folgende Maßnahmen zugunsten der Bürokratieabbau und schnellere Verfahren vor:

- ❖ **Verbindliche Fristen** innerhalb derer Anträge zu bescheiden sind analog zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. Es wäre bspw. denkbar, wenn beim Ablauf einer verbindlichen Frist noch kein Bescheid vorliegt, diesen zugunsten des Antragsstellers auszulegen.
- ❖ In diesem Zusammenhang lehnt der BZI ein zahlungspflichtiges **Expressverfahren** im Einzelfall strikt ab, wie es das im Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vorsieht. Ein solcher Weg, dient nur dazu Einreisewilligen – die es sich leisten können – finanziell noch mehr zu belasten und Profit aus einem Dysfunktion zu erschlagen, anstatt nachhaltige und strukturelle Lösungen zu finden.
- ❖ **Digitalisierung** beim Datenaustausch zwischen Vertretungen im Ausland (Botschaften) und Ausländerbehörden im Inland systematisieren. Dieser geschieht nach wie vor viel zu oft in Papierform.
- ❖ Im GE gibt es darüber hinaus zwei weitere Stellen, dessen Streichung bzw. Anpassung an bestehende Regelungen die Prüf- und Berechnungsarbeit im Verfahren zur Erteilung eines Visums/einer Aufenthaltserlaubnis erleichtern kann: Das ist zum einen, eine **Orientierung der Lebensunterhaltssicherung an der Existenzsicherung (§§ 20, 22 SGB II)**, und zum anderen **die Abschaffung des Wohnraumerfordernisses beim Familiennachzug** zugunsten des Wohl des gemeinsamen Familienlebens (dazu später mehr).

Der BZI würde insgesamt sehr begrüßen, wenn alle geplanten Regelungen unter den Gesichtspunkten „Beschleunigung und Entbürokratisierung“ geprüft würden.

2. Ungleichbehandlung

Als eine Maßnahme zur **Abschaffung der Ungleichbehandlung** und zugleich zur **Verfahrensbeschleunigung** schlägt der BZI vor, dass geplante 30-Tage-Frist für ein Bescheid bei Anträgen auf eine Aufenthaltserlaubnis bei Besitzer*innen einer ICT-Karte oder einer Blauen-Karte mit einem EU-Pass(GE Art. 1 Nr. 27: § 81 Abs. 6 und 6a AufenthG-neu), auf alle Personenkreise auszuweiten. Solch eine Regelung schafft auch das Verständnis von Fachkräften 1. Und 2.Klasse weg und schafft mehr Vertrauen.

- ❖ **Ausländische (internationale) Studierende** sind wichtige Treibfaktoren für die Internationalisierung unserer Hochschulen und als zukünftige Fachkräfte, die auf dem Arbeitsmarkt händeringend gesucht werden, wie die Bundesregierung in ihrer Fachkräftestrategie betont. Laut Zahlen des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) beginnen derzeit jährlich rund 75.000 internationale Studierende ein Studium in Deutschland. „Zehn Jahre nach einem erfolgreichen Studienabschluss lebt und arbeitet noch rund ein Drittel von ihnen in Deutschland“, sagt der DAAD, um diesen Übergang zu erleichtern und Bildungsmigration attraktiver zu gestalten bietet der GE zusätzliche Maßnahmen: Die Sicherung des Lebensunterhalts wird durch erweiterte Möglichkeiten zur Nebenbeschäftigung bei Studienaufenthalten erleichtert, indem die Möglichkeit geschaffen wird, die Höchstbeschäftigungszeiten nach den sozialrechtlichen Regelungen zu sogenannten Werkstudenten auch aufenthaltsrechtlich anzuwenden, um im erlaubten Rahmen zulässiger Nebentätigkeiten während des Studiums zu

bleiben. Ein neues Leben in einem anderen Land anzufangen, gleichzeitig sich fachlich zu entfalten und den Lebensunterhalt zu sichern ist eine Herausforderung, das wissen wir aus der Praxiserfahrung unseres Klientel.

Damit internationale Studierende sich besser auf ihr Studium konzentrieren und ihre Leistungen erhöhen können **fordert der BZI neben Unterstützungs- und Betreuungsangebote auch bessere finanzielle Unterstützung, durch bspw. die Öffnung vom BAföG für Studierende aus dem Ausland.** Als Orientierung hierfür, könnte die Ausbildungsförderung nach SGB III dienen. Um auch Bleibe- und Teilhabeperspektiven zu stärken braucht es eine bundeseinheitliche Regelung, dass ihre Aufenthaltszeiten während des Studiums vollständig für Einbürgerung angerechnet werden.

- ❖ Aus Sicht des BZI ist auch die **Nichtanwendbarkeit von § 9 AufenthG bei Besitzer*innen einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums (bzw. Ausbildung) nicht sinnvoll.** Es stellt daher fraglich, mit welcher Begründung Personen, die im Übrigen die hohen Voraussetzungen des § 9 AufenthG erfüllen, von der Aufenthaltsverfestigung ausgeschlossen sind, wenn sie zum Zeitpunkt der Antragstellung eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums haben. Dieses Vorgehen bestraft damit Personen, die sich gesellschaftlich gewünscht, qualifizieren. Als BZI schlagen wir vor diese Ungleichbehandlung durch die Streichung der Regelungen in §§ 16a und § 16b AufenthG und in § 9 Abs. 4 Nr. 3 AufenthG zu beseitigen, wonach Zeiten des Studienaufenthalts für die notwendige Voraufenthaltszeit nur zur Hälfte angerechnet werden.
- ❖ Parallel zu diesen Maßnahmen plädiert der BZI ausdrücklich für eine **diversitätsorientierte Öffnung in Ausländerbehörden** auf allen, in Leitungsetagen, die die Körpersprache gen einer offenen Einwanderungsgesellschaft mit Leben füllt.

3. Umsetzung der Änderungen aus der überarbeiteten Blue Card Richtlinie 2021/1183

Der BZI begrüßt ausdrücklich, dass mit Art. 1 des GE die neue Blue-Card-Richtlinie 2021/1883 in deutsches Recht übertragen wird. Die Blaue Karte ist bisher in § 18b Abs. 2 AufenthG geregelt und wird nun in § 18g AufenthG-neu überführt. In §§ 18h f. AufenthG-neu werden Regelungen zu Mobilität für Blue-Card Besitzer*innen im EU-Raum getroffen. In diesem Zusammenhang werden auch Ausländer*innen, die asylberechtigt sind oder internationalen Schutz genießen, künftig nicht mehr von der Blue-Card-Richtlinie ausgeschlossen (GE Art. 1 Nr. 10, c): § 19f Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-neu). Nicht nachvollziehbar ist es dem BZI, wieso auch Personen, die zuvor einen Antrag auf Schutzgewährung gestellt haben oder eine andere Form von Schutz genießen, nicht von der Blue-Card Vorteilen profitieren können.

Der BZI begrüßt außerdem, weil sie die Hürden der EU-internen Fachkräftemigration reduzieren, folgende Maßnahmen in der Gesetzgebung zu berücksichtigen:

- ❖ die Anerkennung von Aufenthaltszeiten (inkl. Studienzeiten) aus anderen EU-Ländern und im Besonderen Zeiten eines Aufenthaltes über die Blaue Karte, die in einem anderen EU-Land ausgestellt wurde (§ 9 Aufenthaltsgesetz) bei der Berechnung der Anwartszeiten für die Niederlassungserlaubnis in Deutschland.
- ❖ ,dass einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung nun ohne Zustimmung der BA eine Blaue Karte EU ausgestellt werden wird, sofern sie einen entsprechenden Beruf ausübt oder der Hochschulabschluss nicht mehr als drei Jahre zurückliegt (§ 18g).
- ❖ die Senkung der erforderlichen Gehaltshöhen (§ 18g), um einem größeren Kreis von Personen den Zugang zur Blue Card zu ermöglichen.
- ❖ die Neuregelung, dass Fachkräfte mit einer Blue-Card, die in einem anderen Mitgliedsstaat der EU ausgestellt, unter bestimmten Voraussetzungen nach Deutschland einreisen können, ohne einen neuen Aufenthaltstitel beantragen zu müssen (§ 18i).
- ❖ ,dass mit Zustimmung der BA die Blaue Karte EU an Drittstaatler*innen vergeben werden kann, wenn diese ohne Fachkräftequalifizierung eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen wollen – vorausgesetzt sie können eine mindestens dreijährige Berufserfahrung (die in den letzten sieben Jahren erworben wurde) bzw. Kenntnisse im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie auf dem Niveau eines Hochschulabschlusses nachweisen
Bei ihnen gelten die gleichen Einkommensgrenzen wie bei Fachkräften mit akademischer Ausbildung (GE Art. 1 Nr. 7: § 18g Abs. 2 AufenthG-neu).

4. Punktesystem-light

Der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat, mit seinem damaligen Namen Bundesausländerbeirat, macht sich schon seit den 2000'er Jahren dafür stark, bspw. im Rahmen der sogenannten Süßmuth-Kommission in 2000, **Einwanderungsmöglichkeiten**, auf einem Punktesystem zu basieren, um zum einen nachvollziehbare und transparente Voraussetzungen für die Einwanderung zu schaffen, die gleichzeitig unserer alternden Gesellschaft und wachsendem Bedarf für Arbeitskräfte eine Zukunftsfähigkeit verleihen. So sind wir als BZI weiterhin der Meinung, dass perspektivisch ein **Punktesystem für die Vereinfachung der Aufenthaltstitel und Harmonisierung der Zugangsmöglichkeiten zu einem Daueraufenthalt** eingesetzt werden sollte, um demographische Herausforderungen zu meistern. Das Punktesystem in einer entschlackten Form lediglich dafür einzusetzen ein weiterer Aufenthaltsstatus zu generieren, und es auf Jobsuchende zu reduzieren, anstatt bestehende Titel zu verbinden finden wir zu kurzfristig.

Dennoch begrüßt BZI diese Öffnung grundsätzlich und bewertet sie im Einzelnen wie folgt:

- ❖ Als positiv zu bewerten ist, dass das System der Punktevergabe, mit relativ leicht verständlichen, transparenten und nachvollziehbaren Kriterien untermauert ist. Sie können also von den Behörden vergleichsweise einfach angewandt werden nur die Berufserfahrung erfordert eine kompliziertere Prüfung, erneut wie bei § 6 BeschV.
- ❖ Die vorgesehene Option der **Patenschaft durch natürliche Personen**, kann integrationsfördernd sein, was positiv zu bewerten ist. Dass die Patenschaft eine Verwandtschaft nicht voraussetzt, dies aber auch nicht ausschließt finden wir auch passend. Gleichzeitig befürworten wir die Senkung der vorausgesetzte **Voraufenthaltszeit auf drei Jahren**, vergleichbar mit der Mindestvoraufenthaltszeit für eine schnelle Ermesseneinbürgerung, wie es gerade diskutiert wird.
- ❖ In dem Punktesystem wäre darüber hinaus ratsam, auch **weitere Sprachkenntnisse als Deutsch**, bspw. die EU-Sprachen zu berücksichtigen, die Personen einen Anschluss in bestimmten Kontexten erleichtern können.
- ❖ Eine weitere Überlegung wäre auch **Punkte für ein bestehendes Jobangebot** sowie die Möglichkeit für Zusatzpunkte bedenkt, falls mit dem Angebot ein Wohnungsangebot gekoppelt ist oder der **Arbeitsplatz im ländlichen Raum** verortet ist. Mit diesem Aspekt könnten auch gleichzeitig auch struktureller Wandel im ländlichen Raum angegangen werden.
- ❖ Die **Chancenkarte** verbunden mit dem Punktesystem ist derzeit für 12 Monate vorgesehen. Realistisch betrachtet ist diese Dauer zu kurzgefasst. Daher schlagen wir vor, es an dem Aufenthalt zum Studium nach § 16b oder § 16c Aufenthaltsgesetz und erfolgreichem Abschluss des Studiums in Deutschland für **18 Monate** orientiert, anzupassen.

Als letztes möchten wir auf die „**Korrekturoption**“ eingehen, die im GE eingebaut wird, falls es einen Antragsflut für die Chancenkarte mit dem 6-Punkte-System ergibt: Für diesen Fall steckt im der Gesetzentwurf zum einen der Hebel Ermessen durch Behörden drin und zum anderen ein **zahlenmäßiger Kontingent** den das Innen- und Arbeitsministerium mit dem Auswärtigen Amt jederzeit festlegen darf. (§ 20a Abs. 9). In der Begründung heißt es etwas verklausuliert, dass für die „Begrenzungen“ die Beanspruchung „der Kapazitäten der beteiligten Behörden“ berücksichtigt werden können und welche Gruppen davon betroffen werden können „nicht nur **zahlenmäßig**“ erfolgt, „**sondern auch mit Blick auf einzelne Berufe oder Staatsangehörigkeiten.**“

Über die Kriterien für die Ermessensbetätigung oder die Priorisierung innerhalb des Kontingents erfahren wir nichts. **Als BZI halten wir aber gerade diesen Punkt in der Praxis für ungemein wichtig.** Es stellen sich für uns Fragen danach, nach welchen konkreten Kriterien welche Personen mit sechs Punkten ausgewählt werden, wenn sich mehr Leute bewarben als das Kontingent hergibt und **welche Rolle darin die Staatsangehörigkeit einer Person spielt.** Den Interpretationsraum, dass **durch die Begrenzungen bestimmte Herkunftsländer- und -kulturen priorisiert bzw. ausgegrenzt werden könnte ist aus unserer Sicht nicht hinnehmbar und steht rechtlich auf wackeligen Füßen.**

5. Verfahren zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Der BZI unterstützt das Vorhaben der Bundesregierung, dass Unterlagen und Belege zur Anerkennung von Qualifikationen auch in anderen Sprachen eingereicht werden können; dadurch bleiben hohe Kosten für zertifizierte Übersetzungen für Antragsteller*innen erspart. Zusätzlich erweisen die Erfahrungen aus der Praxis, dass in dem Anerkennungsverfahren dringend eine Überholspur vonnöten ist, die für mehr Beschleunigung und Effizienz sorgt.

Hierfür plädieren wir, als BZI, folgende Schritte:

- ❖ Die **Digitalisierung** des Anerkennungsverfahrens ist sowohl sehr begrüßenswert als auch längst fällig und sollte zeitnah mit konkreten Maßnahmen praktiziert werden.

- ❖ Der BZI bemängelt, dass im anders als im Eckpunktepapier, im GE die Verbesserung der Finanzierung der Anerkennungsverfahren sowie der **Ausbau von Qualifizierungsmaßnahmen** nicht mehr vorkommen. Dabei wären gerade diese Maßnahmen für Eingewanderte ein wichtiger Fortschritt, da wie uns aus der Praxis berichtet wird, die Prozedere durch seine Komplexität, langen Bearbeitungsdauer und mangelnde Informationsangebote als sehr ermüdend und demotivierend wahrgenommen wird. Deshalb fordern wir die **Etablierung eines umfassenden Anerkennungszuschusses für individuell initiierte Anerkennungen**.
- ❖ Die Bundesregierung sollte die Absicht **bundeseinheitliche Vorgaben für einzureichende Unterlagen** vorzugeben, möglichst bald umzusetzen, um die von Anerkennungsstelle zu Anerkennungsstelle unterschiedlichen Verfahren zu harmonisieren. Sinnvoll finden wir auch die Pläne für die Informationsweitergabe an zuständige Institutionen in Drittstaaten über den Anerkennungsprozess in Deutschland, um mehr Klarheit über die Prozedere zu verschaffen.
- ❖ Im Sinne eine Verfahrensbeschleunigung und für mehr Effizienz, d.h. Bürokratieabbau, schlägt der BZI einen **Verzicht auf die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens bspw. im Handwerk** und anderen qualifizierten nicht reglementierten Berufen vor, bei denen der Arbeitskräftebedarf wächst. So könnte die Bestätigung durch den Arbeitgeber ausreichen, dass der/die Arbeitnehmer*in gleichwertige Qualifikationen wie inländische Arbeitnehmende hat und diese unter gleichen Arbeitsbedingungen wie inländische Arbeitskräfte eingesetzt wird [um Ausbeutung vorzubeugen] ausreichen.
- ❖ Aus der Praxis werden an dem BZI nicht nur langatmige Verfahren aufgrund unzureichende Personalkapazitäten gemeldet, sondern das **Flickenteppich an Standards für das Anerkennungsverfahren im reglementierten Anerkennungsberich**, für den die Länder die Zuständigkeit haben. Damit die Warteschleifen nicht zu Ungunsten der Bildungsausländer*innen verlaufen, regt der BZI ausdrücklich an, Personalkapazitäten aufzubauen **und bundesweit klare und einheitliche Standards** zusammenzudenken, einzuführen und Nachqualifizierungsmaßnahmen auszubauen.

6. Familienfreundliche Fachkräfteeinwanderung

Zum Nachzug der Familien von eingewanderten Arbeitskräften werden mehrere Kriterien vorausgesetzt, u.a. Kenntnisse der deutschen Sprache bei den nachziehenden Ehepartner und Kindern zwischen 16-18 Jahren, sowie die Lebensunterhaltssicherung für alle Familienmitglieder und ausreichender Wohnraum. Abhängig vom Aufenthaltserlaubnis wird auch erwartet, dass Stamberechtigten seit Minimum zwei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, bevor diese ihre Familien nachholen können.

Mit dem Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (ChAR-Gesetz) zum 01.01.2023 müssen Angehörige von Fachkräften, d.h. Ehepartner und die nachziehenden Kinder älter als 16 Jahren müssen nicht mehr deutsche Sprachkenntnisse nachweisen.

Um Bildungs- und Arbeitsmigration familienfreundlich zu gestalten, plädiert der BZI

- ❖ **die allgemeine Streichung des Sprachnachweises bei Familienzusammenführungen**. Wenigstens müssen die Regelungen aus dem ChAR-Gesetz auf alle Familiennachzüge zu Arbeitsmigrant*innen übertragen werden. Wir als BZI sind der Meinung, dass das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gemäß Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie Artikel 7 der EU- Grundrechtecharta einen Vorrang haben sollte. Denn das Zusammenleben der Familie wirken ,wie Studien belegen, positiv auf die Integration der Eingewanderten und dadurch auf ihre Bleibeperspektiven.
- ❖ Der BZI regt auch an, den **Nachweis für ausreichenden Wohnraum**, in Hinblick auf Wohnungsmangel und den zusätzlich dadurch drastischer steigenden Mietpreise, sowie die Pflicht zu berücksichtigen. Gerade für Niedriglohnbezieher*innen, aber auch für durchschnittlich verdienende Fachkräfte (z.B. in der Pflege), die in (Groß)Städten leben, stellt dieser Nachweis eine große Herausforderung dar.

Insgesamt ist der BZI der Auffassung, dass die Einheit der Familie höher zu bewerten ist als die Erfüllung von teilweise realitätsfernen Voraussetzungen oder der Vermeidung des Bezugs von Transferleistungen.

7. Anlaufstelle zur Beratung für Teilhabe und gegen Rassismus, Diskriminierung und Ausbeutung

Der BZI begrüßt die geplante Verstärkung und Erweiterung der Informations- und Beratungslandschaft sowie den Ausbau des Integrationskurses. Die einwandernde Arbeitskräfte und ihre mitkommenden oder nachziehenden Angehörigen haben nicht nur arbeitsmarktbezogene Informations- und Beratungsbedarfe, als Mitmenschen in den Einzugsgebieten und diversen Interessen benötigen sie Auskunft, Unterstützung und Beratungsmöglichkeiten rundum gesellschaftlicher Teilhabe.

In dieser Hinsicht **regt der BZI ausdrücklich an, eine zentrale Anlaufstelle für Eingewanderte aus Drittstaaten zu etablieren**, die auch in Ausnahmesituationen (wie z.B. Schutzsuchende aus Ukraine) geöffnet werden kann. Dies sollte als umfassende Anlaufstelle aufgebaut werden die bei allen Belangen, die Eingewanderte kurz und mittelfristig zu regeln haben, auskunftsfähig sein sollte. Als ein kommunal verankerte, (über)regional vernetzte und bundesweit tätige Interessenvertretung für Menschen mit Einwanderungsgeschichte, bietet sich der BZI für diese Aufgabe gerne an.

BZI kann, gemeinsam mit seiner Basis in Kommunen und 12 Bundesländer, den Aufbau als eine migrantische Organisation gemeinsam mit anderen im Feld tätigen Organisationen – wie den Gewerkschaften – **aktiv und federführend gestalten**. Und sein gebündeltes Wissen und Praxiserfahrung einbringen. Durch diese Konstellation können migrantisch, jedoch herkunftslandunabhängige Expertise mit Fachexpertise gebündelt werden, um ein vertrauensvollen Austausch zu ermöglichen.

Die kommunalen Ausländer/Integrationsbeiräte seit fast einem halben Jahrzehnt und viele ihrer Landesorganisationen seit mindestens drei Jahrzehnten nehmen begleiten Neueingewanderte z.B. zu Bürger- und Ausländerämtern, Wohnbesichtigungen, oder beraten sie in Schulangelegenheiten ihrer Kinder oder bei der Jobsuche.

Ihre Herkunftsland Neutralität schafft Vertrauen und schlägt Brücken für Neueingewanderte zu Nachbarschaften und Vereinen ein – mit den Anlaufstellen können diese Aufgaben koordiniert durch den BZI strukturierter und nachhaltiger arbeiten. **Gleichzeitig können sie in Ausbeutung- und Diskriminierung/Rassismuserfahrung aber auch Einbürgerungsangelegenheiten beraten und so die Teilhabe stärken**. Für eine gesellschaftliche Integration, Einbindung und letztlich Teilhabe wäre eine solche zentrale Anlaufstelle dringend notwendig.

III. Abschluss

Der BZI betrachtet das vorliegende Gesetzesvorhaben der Bundesregierung als einen weiteren Schritt gen einer offenen und zukunftsfähigen Einwanderungsgesellschaft und begrüßt es ausdrücklich.

Wir setzen uns dafür ein, dass das Gesetzesvorhaben nicht nur auf die Rekrutierung und Beschäftigung von qualifizierten Arbeitskräften konzentriert, sondern auch deren langfristigen Verbleib in unserem Land. Der BZI spricht sich – aufgrund der vorgelegten Einschätzung – ergänzend zu notwendigen Anstrengungen zur Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland auch für eine Vision aus, die auch Teilhabechancen mitdenkt, damit die eingewanderten Fachkräfte langfristige Bleibeperspektiven entwickeln.

Deshalb gehört zur Reform der Einwanderungspolitik ein grundlegender Paradigmenwechsel. Neben der Novellierung der Fachkräfteeinwanderung, sollte die Politik daher auch ein modernes **Staatsangehörigkeitsrecht, Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang** für Asylbewerber*innen, eine **vereinfachte und unbürokratische Familienzusammenführung** und **verbesserte Integrationsmaßnahmen** sowie **diversitätsorientierte Öffnung in der Verwaltung** und Kampf gegen Rassismus und sowie Diskriminierung bspw. durch Reformierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz Gesamtpaket begreifen.

Grundsätzlich muss Deutschland als Einwanderungsland attraktiver werden. Dazu gehört, Fach- und Arbeitskräften aus dem Ausland das Einleben proaktiv zu erleichtern, indem wir Einwanderung familienfreundlich gestalten sowie konsequent und intersektional gegen Rassismus vorgehen.

i.A.

Dr. Devrimsel Deniz Nergiz, Geschäftsführerin

Fördervereins des Bundeszuwanderungs- und Integrationsrats e. V. / Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (BZI)

Gemeinsame Stellungnahme (bag arbeit, BBB, EFAS und VDP) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und zum Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. (bag arbeit), der Bundesverband der Träger der beruflichen Bildung e. V. (BBB), der Evangelischer Fachverband für Arbeit und soziale Integration e.V. (EFAS) und der Verband Deutscher Privatschulverbände e.V. (VDP) vertreten einen bedeutenden Teil gemeinnütziger und privater Bildungs-, Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen in Deutschland.

Wir danken für die Möglichkeit zum Referentenentwurf eines **Gesetzes** zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat **und** der entsprechenden **Verordnung** des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales Stellung nehmen zu können. Wir würdigen den gesetzgeberischen Ehrgeiz, die im Koalitionsvertrag vereinbarten Vorhaben der Fachkräfteeinwanderung und -sicherung möglichst zügig und umfassend umzusetzen. Wir unterstützen das Anliegen der Gesetzesinitiative, mehr Menschen aufenthaltsrechtliche Perspektiven zu eröffnen und die Zugänge für ausländische Fachkräfte zum deutschen Arbeitsmarkt auszubauen.

Nachfolgend nehmen wir zu einzelnen, zentralen Punkten Stellung, wie sie im Rahmen des Gesetzentwurfes und des Verordnungsentwurfes festgehalten werden. Unser Blick richtet sich dabei auf die Möglichkeiten einer **nachhaltigen Fachkräftesicherung**.

Wie bereits im Eckpunktepapier vom November 2022 festgehalten, soll die Fachkräfteeinwanderung künftig auf drei Säulen beruhen: der **Fachkräftesäule**, der **Erfahrungssäule** und der **Potenzialsäule**. Zusätzlich zu den bestehenden Regelungen im Bereich der sog. Fachkräftesäule sollen Fachkräfte künftig jede qualifizierte Beschäftigung ausüben können: eine als Kauffrau für Büromanagement anerkannte Fachkraft kann auch im Bereich Logistik als Fachkraft beschäftigt werden. Für die Blaue Karte EU werden die bestehenden Gehaltsschwellen abgesenkt und attraktivere Bedingungen für Berufsanfängerinnen und

Berufsanfänger geschaffen. Mit der Erfahrungssäule soll Drittstaatsangehörigen die Einwanderung ermöglicht werden, die mindestens zwei Jahre Berufserfahrung und einen in ihrem Herkunftsland staatlich anerkannten mindestens zweijährigen Berufsabschluss erworben haben. Mit der Potenzialsäule richtet man sich an Menschen, die noch keinen deutschen Arbeitsvertrag haben. Kern der Potenzialsäule ist die Einführung einer Chancenkarte zur Arbeitssuche. Sie wird auf einem transparenten und unbürokratischen Punktesystem basieren. Zu den Auswahlkriterien können Qualifikation, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Deutschlandbezug und Alter gehören.

Die Erweiterung der Blauen Karte, die Vereinfachung von Anerkennungsverfahren, die Ausweitung der Möglichkeiten der Einreise für Studium und Ausbildung, die Ausweitung der Engpassberufe sowie die Einführung der Chancenkarte sind dringend notwendige Schritte für die Gestaltung einer zukunftsfesten Einwanderungspolitik. Auch der Verzicht bei Vermittlungsabsprachen im Gesundheits- und Pflegebereich auf das konkrete Arbeitsplatzangebot nach der Anerkennung sowie auf den engen berufsfachlichen Zusammenhang zwischen der Tätigkeit während des Anerkennungsverfahrens und der nach der Anerkennung angestrebten Tätigkeit, weisen in die richtige Richtung.

In der praktischen Umsetzung wird es auf eine übersichtliche und möglichst schlanke Gestaltung der Berufsanerkennungsverfahren und damit verbundener Bleibeperspektiven ankommen. Dem Fachkräftemangel in Deutschland wird nur dann begegnet werden können, wenn neben Studierenden sowie Akademikerinnen und Akademikern überwiegend berufsqualifizierte und mit beruflichen Erfahrungen ausgestattete Menschen eine dauerhafte Beschäftigung in Deutschland aufnehmen. Es soll Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit sein, Qualifikationen zu prüfen und die Eignung der Arbeitgeber festzustellen. Hier stehen die Verfahren noch nicht fest.

1. Artikel 1 RE, insbesondere §§ 18g ff AufenthG-RE – Blaue Karte EU

Die sogenannte „Blaue Karte“ ist ein zentraler Bestandteil der Fachkräftesäule und richtet sich an Menschen mit Hochschulabschluss. Der hierfür neu geschaffene § 18g AufenthG-RE sieht Verbesserungen vor allem für hochqualifizierte, zuwanderungswillige Menschen aus Drittstaaten vor. Wir begrüßen in diesem Zusammenhang das Vorhaben den Arbeitgeberwechsel zu erleichtern ebenso wie die Erleichterungen zur Erlangung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt. Sinnvoll ist auch die Regelung für Dienstleistungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Hier sollen Menschen

auch ohne formalen Hochschulabschluss mit einer mindestens dreijährigen qualifizierten Berufserfahrung bei Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzangebots die „Blaue Karte EU“ erhalten (§ 18g Absatz 2 AufenthG-RE).

Das Herabsetzen der Mindestverdienstgrenze für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung auf 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung ebenso wie die Erhöhung der Anzahl der Engpassberufe (einhergehend mit einer Herabsetzung der Mindestverdienstgrenze auf 45,3 Prozent) soll Zuwanderung attraktiver machen. Allgemein ist zu fragen, ob die veranschlagte Mindestverdienstgrenze nicht zu hoch ist und für Engpassberufe ganz entfallen kann.

Aufgrund der im AufenthG angedachten Erleichterungen für den Familiennachzug rechnet der Referentenentwurf mit einer Erhöhung der Familiennachzüge um mehr als 20.000 Fälle. Wir begrüßen die Regelung ausdrücklich, möchten aber darauf hinweisen, dass in Folge der Regelung ebenfalls zu gewährleisten ist, dass nachgezogene Angehörige möglichst schnell in das Alltags- und Arbeitsleben zu integrieren sind. An erster Stelle steht hier selbstverständlich die Vermittlung von Deutschkenntnissen. Wir fordern, Anreize zum Sprachenlernen aufrechtzuerhalten, möglichst über eine Teilnahmeberechtigung an einem Integrationskurs.

Um der stark steigenden Zahl der Erwerbsmigrierenden und den nachziehenden Angehörigen gerecht zu werden, braucht es ein tragfähiges Integrationskurssystem und ein flächendeckendes Angebot an Integrationskursen. Nur so wird es möglich sein, weiterhin hochwertige Sprachkurse anbieten zu können. Die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten und Asylsuchenden ist zu einem integrierten Gesamtprozess auszugestalten, der den frühzeitigen Spracherwerb, die Qualifikations- und Kompetenzfeststellung, die Berufsorientierung, den Übergang in Ausbildung und Beruf und die Aufnahme einer Ausbildung oder Erwerbstätigkeit umfasst.

Es bedarf in diesem Zusammenhang mehr denn je einer Stärkung des Gesamtprogramms Sprache. Der steigenden Anzahl von Ankommenen steht ein eklatanter Fachkräftemangel im Bereich Sprachschullehrer gegenüber. Mehr Planungssicherheit, eine Flexibilisierung der Kursdurchführungen, verbesserte finanzielle Rahmenbedingungen, nicht nur für die Lehrkräfte, sondern auch für die zugelassenen Integrationskursträger sind dabei wesentliche Voraussetzungen. Mit Blick auf ein nachhaltig stabiles System geht es

bspw. sehr konkret auch um eine verlässliche Kontinuität in der Überprüfung der Passgenauigkeit der Kostensätze.

2. Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung (Artikel 2 RE, insbesondere §§ 16a ff und § 17 AufenthG-RE – „Bildungsmigration“)

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber Erleichterungen im Bereich Bildungsmigration vorsieht, indem die Aufnahme eines Studiums in Deutschland noch attraktiver gemacht werden soll. Die Sicherung des Lebensunterhalts wird durch erweiterte Möglichkeiten zur Nebenbeschäftigung bei Studienaufenthalten erleichtert, zudem werden einige Verbote von Nebentätigkeiten, vor allem beim Sprachkursbesuch, aufgehoben. Damit sollen verstärkt Studierende aus dem Ausland gewonnen werden, die ein erhebliches Potenzial als zukünftige akademische Fachkräfte mitbringen.

Die Sicherung der Fachkräftebasis wird nur dann gelingen, wenn darüber hinaus vor allem junge Menschen für eine Berufsausbildung gewonnen werden können. In dem vorliegenden Gesetzentwurf spielt die Einwanderung nach Deutschland zum Zwecke einer Berufsausbildung nur eine untergeordnete Rolle und beschränkt sich auf Verbesserungen im Detail. So werden die Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel zur Ausbildungsplatzsuche zwar abgesenkt, indem das Höchstalter zur Einreise für eine Ausbildungsplatzsuche um zwei Jahre erhöht wird. Die Anforderungen an Sprachkenntnisse liegen jedoch weiterhin bei B2 und sollten unbedingt gesenkt werden, um die Einreise über § 17 Absatz 1 zu erhöhen

Für Ausbildungsberufe, in denen der Fachkräftemangel schon akut ist - Bau, Handel, Gastgewerbe, Verkauf; Pflege und der Lebensmittelbereich sind laut Bundesagentur für Arbeit besonders betroffen – wird eine ausschließliche Erhöhung des Höchstalters keine grundlegenden Verbesserungen mit sich bringen. Selbst die dem Entwurf zugrundeliegende Schätzung unter 4.1.8 (Antrag einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungsplatzsuche; § 17 Absatz 1 AufenthG) belaufen sich auf insgesamt lediglich 330 Fälle pro Jahr. Will man hier die Anzahl der zu integrierenden Menschen erhöhen, müssen die Bedingungen für die Einreise deutlich vereinfacht werden. Zusätzliche finanzielle Anreize für die betriebliche und schulische Berufsausbildung zu setzen ebenso wie ganz konkrete Unterstützung wie bspw. bei der Suche einer Wohnung, wären sinnvolle Maßnahmen.

3. „Anerkennungspartnerschaft“ als Erfahrungssäule (Artikel 2 RE, insbesondere § 16d Absatz 3a AufenthG-RE)

Durch die Einführung einer neuen Aufenthaltserlaubnis soll für vorqualifizierte Drittstaatsangehörige mit der Anerkennungspartnerschaft das Erlangen eines in Deutschland anerkannten Abschlusses deutlich attraktiver gemacht werden. Dazu kann das Anerkennungsverfahren – anders als bisher – erst im Inland begonnen werden. Die Fachkraft kann in Deutschland bereits vom ersten Tag an eine existenzsichernde Beschäftigung aufnehmen. Die Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis auf ein Jahr setzt allerdings voraus, das Anerkennungsverfahren zügig und unbürokratisch vollzogen werden können. Zu entwickeln wäre ein einfacher und durchschaubarer rechtlicher Rahmen.

Mit der geplanten Anerkennungspartnerschaft, bei welcher sich die Fachkraft und der Arbeitgeber zu einer schnellen Anerkennung verpflichten, ist die Nachlagerung des Defizitbescheids möglich. Dies ist grundsätzlich sehr zu begrüßen, erfordert allerdings auch, dass Fachkraft und Arbeitgeber ohne vorheriges Kennenlernen ein entsprechendes Arbeitsverhältnis eingehen. Wünschenswert wäre es darüber hinaus, qualifizierten Fachkräften die Einreise zur Arbeitsplatzsuche auf Basis ihres im Ausland erworbenen Berufs- oder Hochschulabschlusses zu ermöglichen und damit die Möglichkeit der Nachlagerung des Defizitbescheides grundsätzlich zu erweitern.

4. Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit (Artikel 2 RE, insbesondere §§ 18a und 18b AufenthG-RE)

Die hier vorgenommene, einzige Veränderung ist zu begrüßen: Zukünftig kann einer Fachkraft mit Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. Einer Fachkraft, die über eine inländische qualifizierte Berufsausbildung verfügt, kann eine solche Aufenthaltserlaubnis ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden. Damit wird der fachlichen Einschätzung potenzieller Arbeitgeber ein größerer Raum zugestanden, Verfahrenserleichterungen ermöglicht und die Chancen auf eine passgenaue Integration in das Arbeitsleben erleichtert.

5. „Chancenkarte“ als Potenzialsäule (Artikel 2 RE, insbesondere § 20a AufenthG-RE)

Für Personen mit einem ausländischen, mindestens zweijährigen Berufsabschluss wird zur Arbeitssuche eine Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems eingeführt. Zu den Auswahlkriterien gehören Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und Deutschlandbezug.

Damit bestehen für Fachkräfte verbesserte Möglichkeiten für die Einreise zur Arbeitsplatzsuche und/oder zur Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikationen. Die Möglichkeit zur Probearbeit ist ebenfalls zu begrüßen. Der Wechsel in Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Bildungszwecken wird gewährleistet. Auch dies dient dazu, neue Potenziale von geeigneten Arbeitnehmern für den deutschen Arbeitsmarkt zu erschließen, denen bislang die Arbeitsplatzsuche nicht möglich war. Zudem werden die Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildungsplatzsuche abgesenkt.

Inwiefern die angedachte Begrenzung der Vergabe der Chancenkarte nach §20a, Abs.7 für Fachkräfte, die sich noch im Ausland befinden, ein Hemmnis werden wird, hängt von der konkreten Ausgestaltung dieser Regelung ab.

Der eingeforderte Nachweis zur Sicherung des Lebensunterhalts (§20a Abs.4) ist immer dann kritisch zu sehen, wenn die Arbeitsplatzsuche durch eine dritte Institution aktiv unterstützt sowie die Unterbringung und Verpflegung durch diese nachweislich gesichert ist. In diesen Fällen sollte von der vollständigen Sicherung des Lebensunterhalts abgewichen werden können. Selbstverständlich würde die durchführende Institution auch Sorge dafür tragen, dass die Fachkraft wieder ausreist, sofern keine Einmündung in die qualifizierte Erwerbstätigkeit und damit eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts innerhalb der Laufzeit des Visums stattfinden konnte.

Auch die „Chancenkarte“ wird (analog zur Anerkennungspartnerschaft) nur für ein Jahr gewährt und setzt einen formalen Berufs- bzw. Hochschulabschluss voraus. Der Nachweis der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation oder die Berufsausübungserlaubnis muss vor der Einreise festgestellt bzw. erteilt werden. Dies ist bspw. bei Pflegekräften oder Erzieherinnen und Erziehern der Erfahrung unserer Mitgliedsunternehmen nach kaum bis nicht gegeben. In der Regel folgt auf den Anerkennungsantrag die Ausstellung eines Defizitbescheids durch die zuständige Stelle. Darüber hinaus würde dies bei landesrechtlich geregelten Ausbildungsberufen voraussetzen, dass bereits von Beginn an die Wahl eines Bundeslandes zur Arbeitsplatzsuche von der Fachkraft getroffen werden muss. Dies kann eine erhebliche räumliche Einschränkung der Bemühungen der Fachkräfte darstellen und Arbeitgebern in kleinen oder strukturschwächeren Regionen zum Nachteil werden. Wünschenswert wäre an dieser Stelle zumindest die erleichterte Berücksichtigung eines nachweisbaren Berufsabschlusses sowie erweiterte Zugangsregelungen für Menschen mit beruflichen Erfahrungen. Eine diesbezügliche Öffnung ist schon deshalb sinnvoll, da es in

den in den Blick genommenen Drittstaaten kein dem dualen Berufsausbildungssystem ähnliches Ausbildungswesen gibt.

6. Arbeitskräfte mit ausgeprägter Berufserfahrung (Artikel 2 RE, insbesondere § 18 Absatz 1 AufenthG-RE i.V.m. § 19c Absatz 2 AufenthG a.F. und § 6, 22a, BeschV-RE)

Für Personen mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung wird für nicht-reglementierte Berufe in allen Branchen ein Zugang geschaffen. Die Zustimmung für eine inländische qualifizierte Beschäftigung kann Ausländerinnen und Ausländern mit

1. einer in den letzten fünf Jahren erworbenen, mindestens zweijährigen, für die Beschäftigung befähigenden Berufserfahrung,
2. einem Arbeitsplatzangebot oder einem Arbeitsplatz, dessen Gehalt mindestens 45 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt und
3. einer ausländischen Berufsqualifikation, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder einem ausländischen Hochschulabschluss, der von dem Staat, in dem dieser erworben wurde, staatlich anerkannt ist, erteilt werden.

Ist der Arbeitgeber tarifgebunden, kann von der Gehaltsschwelle nach unten abgewichen werden. Auch hier wäre – analog zur Blauen Karte EU zu überlegen, ob die veranschlagte Mindestverdienstgrenze nicht zu hoch ist und ggf. auch für nicht tarifgebundene Unternehmen entfallen kann.

Mit § 22a der Beschäftigungsverordnung wird ein Zustimmungstatbestand zur Beschäftigung von qualifiziertem **Pflegehilfspersonal** aus Drittstaaten neu eingeführt. Die Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit wird für Tätigkeiten im Gesundheits- und Pflegebereich - also insbesondere jenen, durch regulatorische Anforderungen an Personal-Mindestausstattungen betroffenen Bereiche - erteilt. Voraussetzung ist, dass der Ausländer oder die Ausländerin über eine inländische Berufsausbildung als Pflegehilfskraft oder eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation verfügt, die von den nach den nach den Regelungen der Länder zuständigen Stelle als zu einer inländischen Berufsausbildung als Pflegehilfskraft gleichwertig anerkannt ist.

Zur Erleichterung der praktischen Umsetzung von Vermittlungsabsprachen im Gesundheits- und Pflegebereich soll für die Erteilung der Zustimmung auf den engen berufsfachlichen Zusammenhang zwischen der Tätigkeit während des Anerkennungsverfahrens und der nach der Anerkennung angestrebten Tätigkeit verzichtet werden. Außerdem muss kein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung nach der Anerkennung mehr vorgelegt werden.

Die in der Praxis zu erwartenden, nicht unerheblichen Verfahrensherausforderungen sollten nicht unterschätzt werden. So muss die Bundesagentur für Arbeit hinsichtlich „Angemessenheit“ oder „Vergleichbarkeit“ viele rechtlich relevante Wertungen vornehmen.

Beratungsangebot – Verordnungsermächtigung (§45b) – Berücksichtigung dritter Institutionen im Rahmen der Gewinnung von Fachkräften

Wir begrüßen sehr die Einrichtung einer **Erstansprechstelle** im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und den Ausbau und die Verfestigung des Angebots „**Faire Integration**“. Diese beiden Angebote decken wichtig Teile des Migrationsprozesses ab und können bei verfahrenstechnischen Fragen ebenso wie bei arbeitsrechtlichen Angelegenheiten unterstützen. Unsere Erfahrungen zeigen, dass mit der Ankunft in Deutschland Fragen der Wohnungssuche, notwendige Behördengänge, Kontoeröffnung, Anmeldung zu Sprach- oder Integrationskursen oft große Herausforderungen darstellen. Für Erwerbsmigrierende mit einer Chancenkarte einreisen, müssen darüber hinaus Unterstützungsangebote für Jobsuche und Bewerbungstraining geschaffen werden. Um dem Gesamtprozess gut zu begleiten, würden wir eine durchgängige Begleitung durch Integrationslotsen oder Willkommensbegleiter begrüßen.

Die gesetzliche Verankerung von „Faire Integration“ untermauert die Ernsthaftigkeit des Angebots und dient dem verlässlichen Erhalt des erarbeiteten Standards in seiner Struktur und Qualität. Mit der Verstetigung kommt der Gesetzgeber zugleich dem vom BT-Ausschuss für Arbeit und Soziales am 17. Juni 2020 erteilten Auftrag nach, eine Verstetigung von „Faire Integration“ in Trägervielfalt zu prüfen (BT-Drs. 19/20145). Die Finanzierung der Beratung ist für das Kalenderjahr 2026 geplant.

Auf Grund des hohen bürokratischen Aufwands und der Arbeit der Erstansprechstelle vorgelagert gewinnt die Einschaltung dritter Institutionen, die sich um die Kontaktherstellung zwischen potenziellem Arbeitgeber und der Fachkraft kümmert und zentral Formalitäten abwickelt, zunehmend an Bedeutung. Der Mehrwert beschränkt sich nicht nur auf formelle

organisatorische Prozesse, sondern betrifft auch die nachhaltige Sicherung des Fachkräftepotentials. Viele unserer Mitgliedsunternehmen können deshalb auf die fundierte Expertise und Unterstützung von dritten Institutionen zurückgreifen, da sie selbst die notwendigen Ressourcen nicht aufbringen können. Wünschenswert wäre, wenn diese Formen der Kooperation, in einem vertretbaren Maß berücksichtigt werden könnten. Selbstverständlich bedarf es auch hier regelnder Mechanismen, um Missbrauch vorzubeugen. Zu entwickeln wären nachvollziehbare und belastbare Kriterien, die einer Zulassung zugrunde liegen.

Berlin / Stuttgart, 03.03.2023

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zur Weiterentwicklung der Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung

Steffen Feldmann
Vorstand Finanzen und Internationales

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerinnen:
Yana Gospodinova
Telefon-Durchwahl: 030 284447-53
Email: yana.gospodinova@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda
Telefon-Durchwahl: 0761 200-371
Email: elke.tiessler-marenda@caritas.de

www.caritas.de

Datum 23.02.2023

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat: Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der Deutsche Caritasverband (DCV) hat am 17.02.2023 die Möglichkeit erhalten, bis zum 01.03.2023 (verlängert zum 08.03.2023) eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (im Folgenden kurz: GE) und zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (im Folgenden kurz: VO-E) abzugeben.

Der DCV wird keine umfassende Stellungnahme zu dem umfangreichen Änderungspaket abgeben und bezieht hier nur zu einigen Punkten der Entwürfe und zu Fehlendem Stellung. Er behält sich vor, auch zu einem späteren Zeitpunkt noch Kritikpunkte und Änderungsbedarfe geltend zu machen.

Vorbemerkung

Es ist mittlerweile weitgehend unstrittig, dass Deutschland auf Grund des demographischen Wandels Zuwanderung auf allen Qualifikationsstufen benötigt. Um die Lücken zu schließen, wird weder die Steigerung der inländischen Erwerbspotentiale (einschließlich hier lebender Geflüchteter oder Geduldeter), noch die (rückläufige) Einwanderung aus anderen EU-Staaten reichen. Daher muss vermehrt Einwanderung aus Nicht-EU-Staaten in den Blick genommen werden. 2020 wurde das Bildungs- und Arbeitsmigrationsrecht mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) grundlegend überarbeitet. Allerdings bleiben die Zahlen hinter den Bedarfen zurück. Entsprechend hat das Bundeskabinett am 30.11.2022 Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung beschlossen. Ziele sind demnach u.a. das Einwanderungsrecht zu öffnen, die Einwanderung familienfreundlicher und die administrativen Verfahren transparenter zu gestalten sowie Verfahren zu beschleunigen.

Mit den nun vorgelegten Änderungen im Bildungs- und Arbeitsmigrationsrecht soll auf bestehende Hemmnisse reagiert und eine bedarfsgerechte Einwanderung von Auszubildenden, Fach- und Arbeitskräften durch gesetzliche Erleichterungen ermöglicht werden. Ziel ist dabei die jährliche Zahl zuwandernder qualifizierter Arbeitsmigrant_innen auf 50.000 bis 65.000 anzuheben (GE, S. 2).

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband geht, wie die Bundesregierung, davon aus, dass es wichtig ist, aber nicht genügen wird, inländische Potenziale (insbesondere Frauen (mit Migrationshintergrund), Ältere sowie Jüngere ohne Ausbildung) zu aktivieren, um die Arbeitskräftebedarfe Deutschlands zu decken. Da die anderen EU-Mitgliedsstaaten vor ähnlichen demographischen Herausforderungen stehen wie Deutschland, wird die Arbeitskräftemobilität in der EU, von der Deutschland bisher stark profitiert hat, voraussichtlich weiter zurückgehen und bietet daher auch keine Lösung. Es wird auch nicht genügen, in den Branchen, die besonders unter Arbeitskräftemangel leiden (z.B. Pflege), die Arbeitsbedingungen zu verbessern – andererseits wird auch steigende Einwanderung hausgemachte Probleme der Fachkräftegewinnung und -bindung der betroffenen Branchen nicht lösen können. Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Reformpläne der Bundesregierung zur Arbeitskräftemigration, hält sie aber für zu wenig ambitioniert.

1 Vereinfachung und Beschleunigung

Die Visa- und Verwaltungsverfahren dauern derzeit übermäßig lang, u.a. weil Visastellen und Ausländerbehörden stark überlastet sind und weil sie mit einer ständig komplexer werdenden und häufigen Änderungen unterworfenen Rechtsmaterie konfrontiert sind. Es finden sich in dem Gesetz- und im Verordnungsentwurf zur Änderung des Bildungs- und Arbeitsmigrationsrechts kaum Regelungen, die vor diesem Hintergrund tatsächlich zur Beschleunigung beitragen. Es wäre zu begrüßen, wenn alle geplanten Regelungen unter diesem Gesichtspunkt geprüft würden.

Ein Grund für die stetig steigende, statt abnehmende Komplexität des Arbeitsmigrationsrechts in der Normgebung und der Anwendung dürften Misstrauen und eine Abwehrhaltung sein, die beispielhaft in der neuen Regelung zu erkennen ist, wonach Arbeitgeber_in und Arbeitnehmer_in für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis versichern müssen, dass die Tätigkeit tatsächlich ausgeübt werden soll (GE Art. 2 Nr. 9, b), bb): § 18 Abs. 2 Nr. 4a AufenthG-neu). Der Gesetzgeber hält diese Neuregelung, die auch zu einer Änderung der einschlägigen Formulare führen wird, für notwendig, um „kollusiven Täuschungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gegenüber Visastellen und Ausländerbehörden begegnen“ und diese besser bestrafen zu können (DE, S. 83). Hier werden also Arbeitgeber_innen und Arbeitskräfte, um die Strafverfolgung in Einzelfällen zu erleichtern, unter Generalverdacht gestellt und der bürokratische Aufwand für alle erhöht.

Eine Möglichkeit, die Verfahren wirksam zu beschleunigen, wären bindende Fristen, innerhalb derer Anträge zu bescheiden sind bzw. bei Nichtbescheidung als bewilligt gelten. Wenigstens sollte die geplante Pflicht, Anträge auf eine Aufenthaltserlaubnis bei Besitzer_innen einer ICT-Karte oder einer Blauen-Karte aus einem anderen Mitgliedstaat spätestens nach 30 Tagen zu bescheiden, nicht auf diesen Personenkreis beschränkt bleiben. Das gleiche gilt für die geplante Beschleunigung des Verfahrens beim Familiennachzug zu Besitzer_innen einer ICT-Karte oder einer Blauen-Karte, wonach eine Aufenthaltserlaubnis spätestens 30 Tage nach der Einreichung des vollständigen Antrags zu erteilen ist (GE Art. 1 Nr. 27: § 81 Abs. 6 und 6a AufenthG-neu). Auch diese Regelung sollte generell für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gelten, auf die ein Anspruch besteht.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass den überlangen Verfahrensdauern für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, die in vielen Ausländerbehörden mittlerweile üblich sind, durch mehr Personal in den Behörden zu begegnen ist. Es darf nicht sein, dass überlange

Bearbeitungszeiten quasi als Regel akzeptiert werden und lediglich durch ein zahlungspflichtiges Expressverfahren im Einzelfall Lösungen gefunden werden, wie es das im Entwurfsstadium befindliche Gesetz zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens nahelegt. Es sollte stattdessen gesichert werden, dass alle Aufenthaltstitel zeitnah bearbeitet und erteilt/verlängert werden. Auch die Erteilung von Fiktionsbescheinigungen muss dringend beschleunigt werden. In diesem Zusammenhang könnte auch klargestellt werden, dass die Fiktionswirkung nach § 81 AufenthG durch die Antragstellung eintritt und nicht erst durch Aushändigung der Bescheinigung.

Auch sollte die Digitalisierung insbesondere beim Austausch von Dokumenten vorangebracht werden, die viel zu oft in Papierform bzw. im Original eingereicht werden müssen. Es sollte insbesondere der Austausch von Dokumenten zwischen der Ausländerbehörde und den Botschaften/Konsulaten datensicher auf digitaler Basis erfolgen.

Die Lebensunterhaltssicherung an der Existenzsicherung (§§ 20, 22 SGB II) zu orientieren (siehe Punkt 8), würde komplexe Berechnungen sparen. Und auch die Abschaffung des Wohnraumerfordernisses beim Familiennachzug (siehe Punkt 9) wäre nicht nur familienfreundlich, sondern würde Prüf- und Berechnungsarbeit im Verfahren zur Erteilung eines Visums/einer Aufenthaltserlaubnis entfallen lassen.

2 Fachkräftezuwanderung

2.1 Zuwanderung über die Blaue Karte EU

Mit Art. 1 des GE wird die neue Blue-Card-Richtlinie 2021/1883 in deutsches Recht umgesetzt. Die Blaue Karte ist bisher in § 18b Abs. 2 AufenthG geregelt und wird in einen neuen § 18g AufenthG-neu überführt. In §§ 18h f. AufenthG-neu werden Regelungen zu Mobilität für Besitzer_innen der Blauen Karte in der EU getroffen.

Positiv zu bewerten ist, dass Ausländer_innen, die asylberechtigt sind oder internationalen Schutz genießen, künftig nicht mehr ausgeschlossen sind (GE Art. 1 Nr. 10, c): § 19f Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-neu). Besser wäre es allerdings, die Ablehnungsgründe zur Blauen Karte generell so weit wie möglich zu streichen. Es handelt sich hier per se um hochqualifizierte und sehr nachgefragte Fachkräfte. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum die Blaue Karte generell nicht an Personen, die zuvor einen Antrag auf Schutzgewährung gestellt haben oder eine andere Form von Schutz genießen, erteilt werden darf. Das ist auch kein Gebot der Richtlinie 2021/1883, die lediglich sicherstellen will, dass Rechte, die sich aus dem internationalen Schutz ableiten, nicht durch den Erwerb der Blauen Karte verloren gehen. Die Richtlinie verbietet aber nicht, Schutzsuchenden oder Besitzer_innen eines humanitären Aufenthaltsrechts den Weg in die Arbeitsmigration zu öffnen.

2.1.1 Fachkräfte mit akademischer Ausbildung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass die Einkommensgrenzen für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung für die Erteilung einer Blauen Karte auf 56,6 bzw. bei sogenannten Mangelberufen oder bei Personen, deren Abschluss nicht älter als 3 Jahre ist, auf 45,3 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung abgesenkt werden soll (GE Art. 1 Nr. 7: § 18g Abs. 1 AufenthG-neu).

Zur Flexibilisierung wäre es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sinnvoll, die Gehaltsgrenze generell auf das niedrigere Niveau zu senken und auf die Zustimmung der BA zu verzichten.

2.1.2 Fachkräfte mit mindestens dreijähriger Berufserfahrung

Ausländer_innen, die keine Fachkraft i.S.d. AufenthG sind, wird künftig eine Blaue Karte mit Zustimmung der BA zum Zweck der Ausübung einer angemessenen Beschäftigung erteilt, wenn

sie aufgrund mindestens dreijähriger Berufserfahrung Fertigkeiten bzw. Kenntnisse im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie auf dem Niveau eines Hochschulabschlusses nachweisen. Bei ihnen gelten die gleichen Einkommensgrenzen wie bei Fachkräften mit akademischer Ausbildung (GE Art. 1 Nr. 7: § 18g Abs. 2 AufenthG-neu).

Die Beschränkung derartiger Sonderregelungen auf die Informations- und Kommunikationstechnologie hat sich nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes nicht bewährt, weshalb die Regelung auf alle Berufsgruppen erweitert werden sollte. Dafür spricht auch, dass in § 6 BeschV diese Engführung aufgegeben werden soll (VO-E Art. 2 Nr. 4). Bei dieser Regelung sollte, wie oben dargelegt, die niedrigere Gehaltsgrenze einheitlich gelten.

2.2 Zuwanderung von Fachkräften ohne Blaue Karte

2.2.1 Mit qualifizierter Ausbildung

In Art. 2 Nr. 10 und Nr. 11 des GE sind über die Blaue Karte hinausgehende Neuregelungen für Fachkräfte im AufenthG vorgesehen. Das betrifft auch die Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 18a und 18b AufenthG. Demnach kann künftig eine Aufenthaltserlaubnis für jede qualifizierte Beschäftigung erteilt werden und nicht wie bisher nur für Tätigkeiten, für die die jeweilige Ausbildung qualifiziert.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Änderung, die zu einer Flexibilisierung beitragen kann. Es wird damit den Arbeitgeber_innen überlassen zu entscheiden, ob der_die Ausländer_in für die Ausübung der konkreten qualifizierten Tätigkeit geeignet ist. Das kann auch zu einer Entlastung der Visastellen bzw. der Ausländerbehörden beitragen, da diese von dieser Prüfung entlastet werden.

2.2.2 Ohne in Deutschland anerkannte Ausbildung

Bisher ist gem. § 19c Abs. 2 i.V.m. § 6 BeschV die Anwerbung von Personen mit ausgeprägter Berufserfahrung im IT-Bereich möglich. Der Deutsche Caritasverband hatte diese Engführung auf eine Branche von Anfang an kritisiert und begrüßt, dass dies nun geändert werden soll. Künftig soll in allen Berufsfeldern die Anwerbung von Personen mit im Heimatland anerkannter Ausbildung und mindestens zweijähriger, für die Beschäftigung befähigenden Berufserfahrung möglich sein. Allerdings ist Voraussetzung ein Gehalt von mindestens 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung (VO-E Art. 2 Nr. 4). Da in vielen Berufen wie beispielweise auch in der Pflege oder bei Erzieher_innen das Einstiegsgehalt niedriger liegt, sollte diese Schwelle gestrichen oder wenigstens abgesenkt werden.

3 Verfahren zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Die Dauer und Anforderungen des Anerkennungsverfahrens für im Ausland erworbene Qualifikationen stellen seit Jahren eine Hürde dar, die Zuwanderung erschwert und Deutschland für viele Arbeitskräfte unattraktiv macht. Es fehlen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes aber auch in dem aktuellen Gesetzentwurf echte Verbesserungen bei der Berufsanerkennung.

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, im Handwerk und anderen qualifizierten, nicht reglementierten Berufen auf den ausländerrechtlichen Zwang zur Durchführung eines Anerkennungsverfahrens zu verzichten. Es sollte reichen, dass ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und der Arbeitgeber die Qualifikation als gleichwertig betrachtet. Das könnte auch ein Beitrag zur Entbürokratisierung und Beschleunigung der Verfahren sein.

Daneben muss es weiter ein Anerkennungsverfahren geben, um Arbeitskräften durch eine Gleichwertigkeitsprüfung die Arbeitssuche und den Zugang zur neuen Chancenkarte zu ermöglichen. Gleichzeitig bleiben auch Arbeitgeber_innen darauf verwiesen, die keine Möglichkeit haben, die Qualifikation künftiger Arbeitnehmer_innen selbst zu prüfen. Der Deutsche Caritasverband begrüßt daher Bemühungen, Anerkennungsverfahren zu beschleunigen und zu erleichtern.

Die geplante Regelung, dass Besitzer_innen einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Berufsankennung (§ 16d AufenthG) 20 statt bisher 10 Stunden pro Woche Nebentätigkeit erlaubt werden soll (GE Art 2 Nr. 6, a) und Nr. 6, e)), birgt andererseits das Risiko, dass die „Nachqualifizierung“ aus Zeitmangel zu kurz kommt. Im Übrigen werden Tätigkeiten von 20 Wochenstunden für die Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung ggf. (hier gem. § 2 Abs. 3 S. 6 AufenthG: BAföG plus 10 Prozent) nicht genügen. Der Deutsche Caritasverband geht daher davon aus, dass diese Regelung keinen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung des Fachkräftepotentials leisten wird.

Das Problem der Lebensunterhaltssicherung stellt sich weniger, wenn wie geplant Besitzer_innen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16d AufenthG eine unbeschränkte „Nebentätigkeit“ während Maßnahmen zur Berufsankennung erlaubt wird, wenn die Tätigkeit im Zusammenhang mit der angestrebten Qualifikation/Beschäftigung steht. Hier soll künftig darauf verzichtet werden, dass ein konkretes Arbeitsplatzangebot für die Zeit danach vorliegt (GE Art. 2 Nr. 6, b)). Es stellt sich allerdings umso mehr die Frage, wie neben einer Vollzeittätigkeit die nötige „Nachqualifizierung“ zu leisten ist. In der Vergangenheit, in der Modelle mit Vollzeiterwerbstätigkeit neben „Nachqualifizierung“ mit Blick auf EU-Bürger_innen durchgeführt wurden, ist dies nur im Einzelfall gelungen.

Ebenfalls nur bedingt hilfreich ist aus den genannten Gründen auch die geplante neue Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung eines Berufsankennungsverfahrens mit begleitender Beschäftigung bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots (GE Art. 2 Nr. 6, d): § 16d Abs. 3a AufenthG-neu). Beschäftigte und Arbeitgeber verpflichten sich, das Anerkennungsverfahren zügig durchzuführen. Diese „Anerkennungspartnerschaften“ (dazu auch VO-E Art. 2 Nr. 3: § 2a BeschV-neu) haben den Vorteil, dass die Aufenthaltserlaubnis auch im Inland beantragt und das Anerkennungsverfahren im Inland begonnen werden kann. Die Fachkraft kann in Deutschland vom ersten Tag an eine existenzsichernde Beschäftigung aufnehmen, was aber das Risiko birgt, dass sie ihrer Verpflichtung zur schnellen Durchführung der Anerkennung und ggf. zur Nachqualifizierung aus Zeitmangel kaum nachkommen kann. Durch die enge Bindung an den künftigen Arbeitgeber können auch Abhängigkeiten entstehen, die Ausbeutung ermöglichen.

4 Aufenthalt zur Arbeitssuche und Chancenkarte

4.1 Aufenthalt zur Arbeitssuche im Anschluss an Voraufenthalte

Derzeit erhalten Ausländer_innen, die in Deutschland ein Gleichwertigkeitsverfahren, eine Ausbildung oder ein Studium erfolgreich abgeschlossen haben, eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche. Diese Regelung wird dahingehend modifiziert, dass die Suche nicht länger auf ausbildungsadäquate Tätigkeiten beschränkt ist (GE Art. 2 Nr. 14: § 20 Abs. 1 AufenthG-neu). Die Befristung beträgt künftig einheitlich 18 Monate. Lediglich die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche für Personen mit Assistenz- oder Helfer_innenausbildung (GE Art. 2 Nr. 14 d) ff), dazu auch unten Punkt 5.3) ist auf 12 Monate befristet (GE Art. 2 Nr. 14 e): § 20 Abs. 2 AufenthG-neu).

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Öffnung und Vereinheitlichung.

4.2 Einreise zur Arbeitssuche/Chancenkarte

Die Regelungen in § 20 Abs. 1 und 2 AufenthG zur Einreise zum Zweck der Arbeitssuche werden aufgehoben (GE Art. 2 Nr. 14 b)). Stattdessen soll mit der Chancenkarte (GE Art. 2 Nr. 15: § 20a AufenthG-neu) eine umfassende Neuregelung kommen.

Es liegen derzeit eine Entwurfsfassung im Rahmen des GE vom 17.2.2023 und eine Version der Chancenkarte in einer Diskussionsversion vor. Gemeinsam ist beiden, dass Fachkräfte, wie bisher schon, eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche erhalten sollen. Es soll künftig nicht nur die Suche nach einer Erwerbstätigkeit, sondern auch nach Möglichkeiten zur Durchführung von

Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen ermöglicht werden. Neu ist vor allem das Punktesystem, das ebenfalls die Erteilung einer Chancenkarte ermöglicht. Nach dem GE werden mindestens 6 Punkte benötigt, die für eine gleichwertige ausländische Qualifikation, für einschlägige Berufserfahrung, für gute deutsche Sprachkenntnisse oder ein Alter unter 35 Jahren vergeben werden. In der Diskussionsversion muss eine ausreichende Punktzahl erreicht werden; was ausreichend ist, bestimmt das BMI im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Der Punktecatalog ist hier ausdifferenzierter. Punkte soll es auch dafür geben, wenn es eine Art Patenschaft ohne Gewinnerzielungsabsicht gibt.

Für den Aufenthalt muss der Lebensunterhalt ausdrücklich (und nicht nur i.d.R. wie nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) aus eigenen Mitteln gesichert sein. Die Chancenkarte erlaubt die Aufnahme von Beschäftigungen bis zu 20 Stunden je Woche und zu Probebeschäftigungen ohne Begrenzung.

Der Deutsche Caritasverband sieht in einem Punktesystem durchaus eine Chance. Vorzuziehen wäre aus unserer Sicht, das etwas einfachere Konzept des GE. Bei beiden Konzepten ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes aber nicht zu erwarten, dass die Zahl der Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Arbeitssuche wesentlich steigen wird. Im Jahr 2021 lag die Zahl bei nur 96, 2019 im letzten Vor-Corona-Jahr bei 130.

5 Weitere Lockerungen für gering- oder unqualifizierte Tätigkeiten

Der Deutsche Caritasverband hält insbesondere Lockerungen für gering- oder unqualifizierte Tätigkeiten für wünschenswert. Der aktuelle Arbeitskräftemangel verdeutlicht, dass es in Deutschland unverzichtbare Tätigkeiten in diesen Bereichen gibt. Abhängig vom Bedarf in den jeweiligen Tätigkeitsfeldern muss Zuwanderung beispielsweise in die Saisonarbeit, im Handel, in der Gastronomie oder in der Logistik ermöglicht werden. Auch bei [Helfertätigkeiten in der Pflege](#), der Kinderbetreuung im Privathaushalt (z.B. Au pair) oder in der häuslichen Betreuung von Menschen mit Pflegebedarf (Live-in-Care) ist Deutschland auf Beschäftigte aus dem Ausland angewiesen. Es könnte auch einen Impuls für die Verbesserung der Fachkräftesituation beispielsweise in Kitas geben, wenn grundqualifizierte Kräfte einwandern und sich über berufsbegleitende Wege zur Fachkraft qualifizieren. Folglich sollte eine Einwanderung auch in gering- oder unqualifizierte Tätigkeiten unabhängig von bestimmten Branchen ermöglicht werden. Wie bei Fachkräften lässt sich diese Migration dadurch steuern, dass die Einreise vom Vorhandensein eines Arbeitsplatzes abhängig gemacht wird.

Sofern es nicht zu einer generellen Öffnung kommt, müssen zumindest die im Folgenden beschriebenen Schritte getan werden.

5.1 “Westbalkanregelung”

In § 26 Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „in den Jahren 2021 bis einschließlich 2023“ gestrichen. Damit wird die sogenannte “Westbalkanregelung” entfristet.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes wäre es sinnvoll, die Regelung nicht nur zu entfristen, sondern auch ihre Anwendung zu erleichtern. Das gilt insbesondere für die Pflicht, den erstmaligen Antrag in der Botschaft im Heimatland zu stellen. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass dies zu überlangen Verfahren führt, die sowohl den Arbeitskräften wie auch den Arbeitgeber_innen schaden, weil Stellen über längere Zeiträume nicht besetzt werden können. Diese Regelung diene bei ihrer Einführung u.a. dazu, die Arbeitsmigration und die Fluchtmigration aus dem Westbalkan zu entkoppeln. Das ist erfolgreich gelungen, so dass diese Regelung gestrichen werden könnte.

Der Deutsche Caritasverband plädiert weiter dafür, die Möglichkeiten bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots unabhängig von der beruflichen Qualifikation einzuwandern, auf andere Staaten auszuweiten. In Betracht kommen vor allem Staaten, zu denen die EU nachbarschaftliche

Beziehungen pflegt: neben Tunesien, Marokko und Algerien insbesondere die Ukraine (nach dem Krieg), Moldawien und Georgien.

5.2 Saisonarbeit

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass mit § 15d BeschV eine Regelung für kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung für bis zu 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen ermöglicht werden soll (VO-E Art. 2 Nr. 9).

Künftig kann die BA Personen, die für einen Kurzaufenthalt visumsfrei einreisen dürfen, eine Arbeitserlaubnis für 90 Tage erteilen. Bei längeren Aufenthalten bis zu 180 Tagen oder bei Personen, die auch für einen Kurzaufenthalt ein Visum benötigen, kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19c erteilt werden, wenn die BA einer Beschäftigung zustimmt. Voraussetzung ist insbesondere, dass die BA eine bedarfsorientierte Zulassungszahl festgelegt hat. Das Kontingent kann bedarfsorientiert unterjährig angepasst werden.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass zum Schutz der Arbeitskräfte die Minijobregelung für Kurzzeitbeschäftigungen auf diesen Personenkreis nicht anzuwenden ist (GE Art. 7: § 8 Abs. 2a SGB IV-neu). Auch die vorgesehene Tarifbindung nach § 3 oder 5 TVG und die Übernahme von 50 % der Reisekosten durch den Arbeitgeber ist als Schutz für die Arbeitskräfte zu begrüßen.

5.3 Pflegehelfer_innen und andere Assistenzberufe

Der Deutsche Caritasverband fordert schon seit längerem, dass auch Pflegehelfer_innen mit einjähriger Ausbildung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Wir begrüßen daher ausdrücklich, dass mit dem neuen § 22a BeschV eine entsprechende Regelung kommen (VO-E Art. 2 Nr. 10) und für Personen mit Helfer_innen- oder Assistenzausbildung auch der Aufenthalt zur Arbeitssuche erlaubt werden soll (GE Art. 2 Nr. 14 d) ff): § 20 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG-neu).

Wir begrüßen auch, dass durch die geplante Modifizierung des Zweckwechselverbot in § 16a Abs. 1 S. 2 AufenthG (dazu auch unten Punkt 6) ein Wechsel von einer qualifizierten Ausbildung in die Pflegehelfer_innenausbildung möglich sein wird. Um den Bedarf an (Pflege)Helfer_innen besser decken zu können, schlägt der Deutsche Caritasverband vor, dass die Zuwanderung auch zum Zweck einer derartigen Ausbildung generell öfter ermöglicht und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG erteilt wird.

Wünschenswert wäre es, wenn die Aufenthaltserlaubnis nach § 16a Abs. 1 AufenthG ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt würde. Wünschenswert wäre weiter, dass § 16a Abs. 1 S. 3 bzw. Abs. 2 S. 1 AufenthG dahingehend modifiziert wird, dass auch bei einer Assistenz-/Helfer_innenausbildung ein Deutschkurs vor der Ausbildung umfasst wäre.

Der Deutsche Caritasverband hatte in seiner Forderung vom 27. Mai 2022, wie im Referentenentwurf vorgesehen, eine Ergänzung der BeschV und nicht im AufenthG vorgeschlagen. Grund für diese Beschränkung war, die größere Wahrscheinlichkeit über diesen niedrighwelligeren Eingriff in das Arbeitsmigrationsrecht eher zum Ziel zu kommen. Bei der nun anstehenden „großen“ Änderung auch der Regelungen im AufenthG wäre es vorzuziehen, wenn eine Lösung im AufenthG gefunden würde. Das könnte erreicht werden, indem die einjährige (Pflege)Assistenzausbildung analog einer qualifizierten Berufsausbildung in § 2 Abs. 12a AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG ermöglicht.

Weiter sollten Assistenz- oder Helferausbildung grundsätzlich Grundlage einer Ausbildungsduldung sein können und im Anschluss eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG erteilt werden können.

5.4 Live-in-Care

Der Deutsche Caritasverband setzt sich für legale und faire Arbeitsbedingungen in der Betreuung Pflegebedürftiger im Privathaushalt ein. Auch in diesem Tätigkeitsfeld wird, noch mehr als in

anderen Bereichen der Pflege, absehbar der Arbeitskräftebedarf nicht durch Einheimische oder durch zuwandernde ausländische EU-Bürger_innen gestillt werden können. Daher ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes eine Öffnung für die legale Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten nötig. Es sollte § 19c Abs. 1 AufenthG i.V.m. § 15c BeschV genutzt und entsprechende Absprachen mit verschiedenen Herkunftsländern getroffen werden. Zunächst kommen Moldawien, Georgien und nach Ende des Kriegs die Ukraine in Betracht. Weiter wäre aufgrund des großen Arbeitskräftepotentials und des hohen Migrationsinteresses in vielen Ländern zu prüfen, welche afrikanischen Staaten in Frage kommen.

6 Wechsel des Aufenthaltsgrundes und Aufenthaltsverfestigung

Die Durchlässigkeit zwischen Bildungs- und Erwerbsmigration wird derzeit durch unterschiedliche Verbote erschwert. Der GE sieht vor, diese Hindernisse zu reduzieren. Künftig darf während Ausbildung oder Studium nur eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19c i.V.m. vorübergehender Beschäftigung nach BeschV nicht erteilt werden. Weiter ausgeschlossen bleibt bei einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums die Anwendung von § 9 AufenthG (GE Art. 2 Nr. 4, c)), bei Auszubildenden gilt das nicht, wenn sie zuvor eine Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft hatten (GE Art. 2 Nr. 3).

7 Wechsel des Aufenthaltsgrundes und Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland

Die angedachten Verbesserungen genügen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht. Es wäre insbesondere wichtig, einen Wechsel des Aufenthaltsgrundes nicht nur mit Blick auf die Durchlässigkeit zwischen Bildungs- und Erwerbsmigration, sondern regelhaft zu ermöglichen, um damit den sich flexibilisierenden Lebensumständen insbesondere auch von mobilen Arbeitskräften Rechnung zu tragen.

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, die Sperrwirkung nach § 10 Abs. 3 AufenthG zu streichen oder wenigstens dahingehend zu modifizieren, dass ein erfolgloser Asylantrag allein nicht reicht, um die Sperrwirkung auszulösen.

In der Praxis wird § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG regelmäßig dahingehend angewendet, dass eine Aufenthaltserlaubnis zu einem späteren Zeitpunkt verwehrt wird, wenn das Einreisevisum zwar den zum Zeitpunkt der Einreise korrekten Zweck wiedergibt, aber nicht dem Zweck für eine später beantragte Aufenthaltserlaubnis entspricht. Trotz § 39 S. Nr. 1 AufenthV werden Betroffene zur Ausreise aufgefordert, um im Heimatland ein Visumsverfahren durchzuführen. Der Deutsche Caritasverband würde eine Klarstellung begrüßen, dass ein Wechsel von einer Aufenthaltserlaubnis zu einer Aufenthaltserlaubnis mit einem anderen Zwecken immer ohne Ausreise möglich ist. Das würde auch die Visastellen von unnötigen Verfahren, bei denen regelmäßig die Ausländerbehörden zu beteiligen sind, entlasten.

Auch aus Gründen der Arbeitsökonomie wäre es sinnvoll, wenn Anträge auf eine Aufenthaltserlaubnis von Personen, die bereits mit Aufenthaltsrecht in Deutschland sind, von Ausländerbehörden ohne den Zwischenschritt über die Botschaften und Konsulate bearbeitet würden. Der Deutsche Caritasverband hält es auch aus diesem Grund für wünschenswert, die Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis generell in Deutschland zu ermöglichen, wenn ein legaler Aufenthalt gegeben ist (also auch mit Touristenvisum oder bei visumfreier Einreise für einen Kurzaufenthalt). Darüber hinaus sollte die Nachholung eines Visumsverfahrens auch für Geduldete beim Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis nach Kapitel 2 Abschnitt 3 und 4 Kap. 2 AufenthG entfallen.

7.1 Erwerb der Niederlassungserlaubnis

Die Nichtanwendbarkeit von § 9 AufenthG bei Besitzer_innen einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums ist nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes

nicht sinnvoll. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Personen, die im Übrigen die hohen Voraussetzungen des § 9 AufenthG erfüllen, von der Aufenthaltsverfestigung ausgeschlossen sind, wenn sie zum Zeitpunkt der Antragstellung eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums haben. Damit wird es ausländerrechtlich als Nachteil gesehen, wenn eine Person sich, wie gesellschaftlich gewünscht, qualifiziert. Aus diesem Grund sollten die einschlägigen Regelungen in §§ 16a und § 16b AufenthG ebenso gestrichen werden, wie § 9 Abs. 4 Nr. 3 AufenthG, wonach Zeiten des Studienaufenthalts für die notwendige Voraufenthaltszeit nur zur Hälfte angerechnet werden.

8 Ausländerrechtliche Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung an Existenzsicherung ausrichten

Zu den Regelerteilungsvoraussetzungen einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungserlaubnis gehört die Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung aus eigenen Mitteln (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Nach der Rechtsprechung des BVerwG und in der Verwaltungspraxis gilt der Lebensunterhalt regelmäßig nur dann als gesichert, wenn ein Einkommen erreicht wird, das über Bürgergeld plus Freibeträgen und Zuverdienst liegt.

Bei Aufenthaltserlaubnissen zur Ausbildung, wegen eines Studiums und zu studiumsbezogenen Aufenthalten orientiert sich die Lebensunterhaltssicherung an der Höhe des BAföG. Bei Berufsanerkennung und Sprachkursen, die nicht dem Studium dienen, kommt ein Aufschlag von 10 Prozent dazu (§ 2 Abs. 3 S. 5 f. AufenthG). Es ist positiv für die Lebensunterhaltssicherung, wenn während eines Studiums bis zu 140 Tage, einem Berufsanerkennungsverfahren oder Nachqualifizierung oder Sprachkursen bis zu 20 Stunden gearbeitet werden darf. Allerdings sollte, um Bildungsmigration zu forcieren, das BAföG für Studierende aus dem Ausland geöffnet werden. Als Orientierung könnte die Ausbildungsförderung nach SGB III dienen.

Bei Fachkräften (§ 18a und § 18b) in Vollzeitbeschäftigung gilt nach den fachlichen Weisungen zum FEG der Lebensunterhalt als gesichert, wenn die BA der Beschäftigungsaufnahme zugestimmt hat. Ist die Beschäftigungsaufnahme zustimmungsfrei möglich, wird unterstellt, dass die branchen- und regional übliche Vergütung einer nachgewiesenen Fachkraft für die Sicherung des Lebensunterhaltes ausreichend ist.

Für Niedriglohnbezieher_innen gilt aber in Folge der Erhöhung des Bürgergeldes und den stark gestiegenen Zuverdienstmöglichkeiten, dass sie das notwendige Einkommen ggf. auch als Vollzeitwerbstätige nicht erreichen können (insbes., wenn der Bedarf wegen hoher Mietkosten in Großstädten hoch anzusetzen ist). Es muss daher in § 2 Abs. 1 AufenthG klargestellt werden, dass der Lebensunterhalt als gesichert gilt, wenn ein Einkommen in Höhe der Bedarfe nach §§ 20 und 22 SGB II erreicht wird.

9 Familiennachzug erleichtern und Wohnraumerfordernis abschaffen

Der Familiennachzug zu Arbeitskräften hängt derzeit von mehreren Voraussetzungen ab, zu denen Kenntnisse der deutschen Sprache bei den nachziehenden Gatt_innen und Kindern zwischen 16 und 18 Jahren gehören sowie die Lebensunterhaltssicherung für die ganze Familie und ausreichender Wohnraum. Je nach Aufenthaltserlaubnis wird auch verlangt, dass der_die Stamberechtigte 2 Jahre im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis war, bevor die Angehörigen zuziehen können.

Die Anforderungen an den Sprachnachweis wurden für die Angehörigen von Fachkräften mit dem Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (ChAR-Gesetz) zum 01.01.2023 vereinfacht, indem die Gatt_innen und die nachziehenden über 16-jährigen Kinder von der Pflicht, deutsche Sprachkenntnisse nachzuweisen, befreit wurden. Der Deutsche Caritasverband fordert seit Jahren, dass diese Sprachnachweise, die keinen Beitrag zur Integration leisten, aber Familienzusammenführung verzögern bzw. verhindern, generell gestrichen werden. Wenigstens

müssen die Regelungen aus dem ChAR-Gesetz auf alle Familiennachzüge zu Arbeitsmigrant_innen übertragen werden.

Auch unabhängig von den Sprachnachweisen fehlt dem Gesetzentwurf die Anerkennung der Tatsache, dass die erwünschten Arbeitskräfte Menschen sind, die ggf. eine Familie haben. So ist der Nachweis ausreichenden Wohnraums für Niedriglohnbezieher_innen, aber auch für durchschnittlich verdienende Fachkräfte (z.B. in der Pflege) mit Familie in teuren (Groß)Städten mit Blick auf die wachsende Wohnungsnot kaum leistbar. Daher sollte das Wohnraumerfordernis gestrichen werden.

Auch die Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung für die ganze Familie führt dazu, dass es z.B. für eine Krankenschwester in München unmöglich ist, ihre Familie mitzubringen. Der Familiennachzug von Ehegatt_innen und nachziehenden Kindern muss nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes generell von der Einkommenssicherung unabhängig sein. Die Einheit der Familie ist höher zu bewerten als die Vermeidung des Bezugs von Transferleistungen.

Um Bildungs- und Arbeitsmigration familienfreundlich zu gestalten, muss den Besitzer_innen einschlägiger Aufenthaltserlaubnisse Zugang zu familienbezogenen Leistungen gewährt werden. Sollte es, wie auch von der Caritas gefordert, zu einer Kindergrundsicherung kommen, wird darauf zu achten sein, dass diese tatsächlich allen Kindern unabhängig von der Herkunft zugutekommt und nicht zu neuen Hürden bei der Lebensunterhaltssicherung führt, bei der Familienleistungen aktuell als eigenes Einkommen gewertet werden (vgl. § 2 Abs. 3 AufenthG).

10 Pendelmigration ermöglichen

Derzeit geht ein Aufenthaltstitel bei einer Abwesenheit von 6 Monaten oder aus einem nicht vorübergehenden Grund verloren. Um Flexibilität und Mobilität zu ermöglichen, sollte ein mehrfacher Wechsel zwischen Herkunfts- und Zielstaat oder dritten Staaten ermöglicht werden. Damit Aufenthaltstitel auch bei längerer Abwesenheit nicht erlöschen, muss § 51 Aufenthaltsgesetz entsprechend geändert werden.

11 Beratung und Integration

Mit einem neuen § 45b AufenthG soll ab 2026 ein bundesweites, unentgeltliches und niedrigschwelliges Beratungsangebot zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen eingerichtet werden, das sich an neuzuwandernde und bereits in Deutschland aufhältige Drittstaaler_innen sowie an solche, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt (noch) im Ausland haben, richtet (GE Art. 2 Nr. 18: § 45b AufenthG-neu). Laut Gesetzesbegründung nimmt dieses Angebot Bezug auf das bisher mit ESF-Mitteln geförderte Angebot „Faire Integration“ (GE, S. 95). Zuständig für die Umsetzung ist das BMAS, das diese Aufgabe Dritten übertragen kann. Das Nähere regelt eine Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrats. Auf dieses, wie auf weitere Beratungsangebote müssen Arbeitgeber_innen künftig aus dem Ausland angeworbene Arbeitskräfte hinweisen (GE Art. 3: § 45c AufenthG-neu). Das gleiche gilt bei grenzüberschreitender Vermittlung für Vermittler_innen der BA (GE Art. 6). Für dieses Programm sind 5,5 Millionen Euro für das Kalenderjahr 2026 mit Zuwachs in den Folgejahren vorgesehen (GE, S. 5).

Geplant ist auch eine Zentrale Erstansprechstelle für Anfragen zu Einreise und Aufenthalt zu Bildungs- oder Erwerbszwecken im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (GE Art. 2 Nr. 20: § 75 Nr. 1 AufenthG-neu). Als Erstansprechstelle für Fachkräfte und Unternehmen wird mit einem anfänglichen jährlichen Anfragevolumen von 50 000 und einem Personalbedarf von 19 Vollzeit-äquivalenten gerechnet (GE, S. 5).

Wegen des steigenden Potenzials an Integrationskursteilnehmer_innen wird von 2024 bis 2027 mit Kosten von jährlich bis zu rund 15,2 Millionen Euro gerechnet. Alle genannten Mehrausgaben müssen stellenplanmäßig und finanziell zusätzlich zu bestehenden Haushaltsansätzen zur Verfügung gestellt werden (GE, S. 5).

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die geplante Verstärkung und Erweiterung der Informations- und Beratungslandschaft sowie den Ausbau des Integrationskursangebotes. Mit großem Befremden sehen wir aber, dass die bewährten Angebote der vom Bund geförderten Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und der Jugendmigrationsdienst für junge Menschen von 12 bis 27 Jahren (JMD) zwar in den Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung vom 30.11.2022 erwähnt werden, nicht aber beim Erfüllungsaufwand des Gesetzes. Die zuwandernden Arbeitskräfte und ihre mitkommenden oder nachziehenden Angehörigen haben nicht nur arbeitsmarktbezogene Informations- und Beratungsbedarfe. In der Begleitung des Ankommens in Deutschland sowie bei allgemeinen Fragen der Integration haben sich MBE und JMD bewährt. Beide Dienste haben in den letzten Jahren stetig neue Aufgaben übernommen, einen erheblichen Zuwachs an Klient_innen erlebt und arbeiten bereits am Limit. Wenn wie gewünscht die Zahl der zuwandernden Arbeitskräfte und damit auch die Zahl der Angehörigen deutlich steigt, können MBE und JMD diese zusätzlichen Klient_innen nicht betreuen, wenn es nicht zu einer entsprechenden Aufstockung des Angebots kommt. Sofern es wie in den Eckpunkten angedacht zusätzlich zu einer Ausweitung des Mandats der MBE und des JMD kommen sollte, müsste das zwingend mit einer Erhöhung der Mittel einhergehen.

Freiburg, 23.2.2022

Steffen Feldmann

Vorstand Finanzen und Internationales
Deutscher Caritasverband

Kontakte

Yana Gospodinova, Referentin für Migration und Flüchtlinge, Deutscher Caritasverband, Tel. 030 284447-53 oder 0151 55433609, yana.gospodinova@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda, Referentin für Migrations- und Integrationspolitik und- recht, Deutscher Caritasverband, Tel. 0761 200371, elke.tiessler-marenda@caritas.de

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Gesetz- und Verordnungsentwurf v. 17.02.2023 zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der Arbeitskräftemangel, sowohl bei den Fach- als auch bei den Hilfskräften, ist ein bekanntes und zunehmendes gesamtgesellschaftliches Problem, das sich aufgrund des demographischen Wandels in den kommenden Jahren nochmals verschärfen wird.

Die Problematik zeigt sich besonders akut in den Bereichen Soziales und Erziehung, Gesundheit und Pflege, Bau und Handwerk, aber auch in der Informationstechnologie und den Berufen rund um Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik. Sowohl Fach- als auch Hilfskräfte fehlen in einem so erheblichen Ausmaß, dass in vielen Bereichen ein Versorgungsengpass und immer häufiger ein Versorgungsnotstand besteht, sodass im schlimmsten Fall Einrichtungen und Dienste wegen Personalmangels geschlossen werden müssen.

Die Bundesregierung hat sich mit ihrer Fachkräftestrategie der Problematik angenommen und zahlreiche Maßnahmen, darunter auch die Modernisierung und Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts, angekündigt. Der vorliegende Referentenentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung zielt darauf ab, Fachkräfte aus Drittstaaten für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen, indem die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung verbessert werden. Zudem sollen bewährte Ansätze des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2020, wie die Verlängerung der Westbalkanregelung, verstetigt werden.

Die BAGFW begrüßt den Vorstoß als weiteren Schritt in die richtige Richtung. Zusätzlich zur vorrangigen Hebung inländischer und der Erschließung innereuropäischer Arbeitskraftpotenziale ist die Erleichterung der Einwanderung aus Drittstaaten eine weitere Möglichkeit, um den Arbeitskräftemangel zu lindern.

Aus Sicht der BAGFW gibt es einige weitere wichtige Punkte, die für eine nachhaltige Erwerbsmigration entscheidend sind, das Ankommen in Deutschland ermöglichen und den Verbleib stärken. Es sind Reformen notwendig, die nicht allein auf die Gewinnung von qualifizierten Fachkräften abzielen, sondern auch eine Gewinnung von geringer Qualifizierten im Sinn hat.

Die Verbände der Wohlfahrtspflege haben sich in einzelverbandlichen Stellungnahmen mit dem Gesetz- und Verordnungsentwurf auseinandergesetzt. Aufgrund der Relevanz des Themas und des dringenden Bedarfs nach Reformen bringen die Verbände der BAGFW darüber hinaus gemeinsam folgende Eckpunkte in die Debatte ein:

Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren

Die Visa- und Verwaltungsverfahren dauern derzeit übermäßig lang. Gründe sind unzureichende Ausstattung an Personal und Arbeitsmitteln sowie unzureichende Digitalisierung, aber auch eine immer komplexer werdende Rechtsmaterie. Das aktuelle Gesetzgebungsverfahren sollte dazu genutzt werden, seinen Teil zur Beschleunigung von Verfahren beizutragen, indem es einen Beitrag zur Vereinfachung des Rechts leistet. Eine Möglichkeit, die Verfahren wirksam zu beschleunigen, wären bindende Fristen, innerhalb derer Anträge zu bescheiden sind bzw. bei Nichtbescheidung als bewilligt gelten. Der Gesetzentwurf enthält dazu einige Schritte, die aber nur für Besitzer:innen einer ICT-Karte oder einer Blauen-Karte aus einem anderen Mitgliedstaat gelten sollen. Es ist nicht ersichtlich, warum nicht generell Anträge auf eine Aufenthaltserlaubnis künftig spätestens nach 30 Tagen zu bescheiden sind oder die Erlaubnis zum Familiennachzug spätestens 30 Tage nach der Einreichung des vollständigen Antrags zu erteilen ist (vgl. Gesetzentwurf Art. 1 Nr. 27: § 81 Abs. 6 und 6a AufenthG-neu).

Ein weiterer möglicher Schritt wäre, einzelne Anspruchsvoraussetzungen zu vereinfachen. So würde beispielsweise die Orientierung der Lebensunterhaltssicherung an der Existenzsicherung nach §§ 20, 22 SGB II (dazu auch unten) komplexe Berechnungen sparen.

Schwerpunkt auf Ausbildung

Aus Sicht der BAGFW sollte ein gesetzgeberischer Schwerpunkt auf die erleichterte Zuwanderung über den Ausbildungsweg gelegt werden. Das ist vielversprechender als überwiegend auf fertig ausgebildete Fachkräfte zu setzen. Erfahrungsgemäß besteht für ausgebildete Fachkräfte, die in ihren Herkunftsländern beruflich und sozial verwurzelt sind, wenig Anreiz, nach Deutschland umzuziehen. Das gilt vor allem, wenn eine aufgebaute Existenz aufgegeben werden muss, um in einer fremden Sprache und Umgebung neu zu beginnen. Dieses Muster verändert sich, wenn Menschen aus anderen Motiven, z.B. wegen Unzufriedenheit mit der politischen Situation oder wegen fehlender Arbeits- und Lebensperspektive, das eigene Land verlassen und in Deutschland ein attraktives Zuwanderungsland sehen. Die Erfolge in Ausbildungsprogrammen zeigen, dass es sich sehr bewährt, zuwanderungsinteressierten Menschen in Deutschland gezielt eine Ausbildung zu ermöglichen. Durch die betriebliche Ausbildung kann der Lebensunterhalt z. B. in der Pflege oder im Kitabereich überwiegend selbst gesichert werden. Der Weg über eine Ausbildung ist daher für viele Menschen ein realistischer Weg. Um diesen zu erleichtern, müssen rechtliche und bürokratische Hürden weitestgehend abgebaut werden, wie z. B. die Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungsaufnahme gemäß § 16a AufenthG.

Familiennachzug erleichtern

Die Verbände der BAGFW setzen sich seit langem grundsätzlich für Erleichterungen bei der Familienzusammenführung ein. Der Familiennachzug zu Arbeitskräften hängt derzeit von zahlreichen Voraussetzungen ab, zu denen Kenntnisse der deutschen Sprache bei nachziehenden Gatt:innen und Kindern zwischen 16-18 Jahren gehören sowie die Lebensunterhaltssicherung für die ganze Familie und zudem der Nachweis von ausreichendem Wohnraum.

Für diejenigen, die erwägen, zu Erwerbszwecken nach Deutschland zu kommen, wird es eine zentrale Rolle spielen, ob bzw. unter welchen Bedingungen sie hier mit ihren Familienangehörigen zusammenleben können. Bei der Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts gilt es, die Fehler der „Gastarbeiteranwerbung“ nicht zu wiederholen. Ziel muss es regelmäßig sein, für Migrant:innen eine langfristige Perspektive in Deutschland zu schaffen. Auch aus diesem Aspekt bedarf es einer Einwanderungspolitik, bei der Deutschland Familien gewinnt, nicht nur individuelle Arbeitskräfte. Damit dies gelingt, ist es aus Sicht der Verbände der BAGFW notwendig, die oben genannten Hürden bei der Familienzusammenführung zu überprüfen und zu senken, wie es ja etwa auch bei der Einführung des Chancen Aufenthaltsrechts schon teilweise umgesetzt wurde.

Die Vermeidung prekärer Wohnverhältnisse und Lebensbedingungen sind aus Sicht der Verbände grundsätzliche zentrale sozialpolitische Herausforderungen. Diese zentralen Anliegen dürfen aber nicht das Recht, in Deutschland mit der Familie zusammenleben zu können, einschränken.

Strukturförderung

Um zusätzliche Arbeitskräfte zu gewinnen, müssen wir die Menschen tatsächlich auch erreichen können, daher sind ausreichend Integrations- und Beratungsstrukturen bereitzuhalten. Ab 2026 soll ein bundesweites, unentgeltliches und niedrigschwelliges Beratungsangebot zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen regelfinanziert werden, das sich an Neuzuwandernde und bereits in Deutschland aufhältige Drittstaater:innen sowie an solche, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt (noch) im Ausland haben, richtet. Geplant ist auch eine Zentrale Erstansprechstelle für Fragen zu Einreise und Aufenthalt zu Bildungs- oder Erwerbszwecken im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Diese geplante Erweiterung und Verstärkung von Beratungsangeboten begrüßt die BAGFW.

Um an die Integrationskurse zu vermitteln und als Verweisberatung zu spezialisierten Beratungsstellen (z. B. zu arbeitsrechtlichen Fragen), hat sich das Angebot der vom Bund geförderten Migrationsberatung für Erwachsene Zuwanderer (MBE) und die Jugendmigrationsdienste für junge Menschen von 12 bis 27 Jahren (JMD) der Verbände der BAGFW bewährt.

Beide Dienste haben sich bei der Begleitung von Zugewanderten bewährt und fördern das Ankommen und ein nachhaltiges Einleben in Deutschland. Wir befürchten, dass die Dienste der BAGFW die neu Ankommenden nicht angemessen betreuen können, wenn es nicht zu einer entsprechenden Aufstockung der Mittel kommt. Mit großer Sorge haben wir zur Kenntnis genommen, dass, anders als noch im Eckpunktepapier angedacht, eine Stärkung der bewährten Angebote sich nicht im Erfüllungsaufwand des Gesetzes wiederfindet. Spätestens bei einer Erweiterung des Mandats der MBE und JMD ist eine Erhöhung der Mittel zwingend.

Berlin, 07.03.2023

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:
Dr. Lorenz Wiese (lorenz.wiese@awo.org)

In der Verbändebeteiligung „Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ nimmt der BVMW wie folgt Stellung:

Stellungnahme

Entwurf zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (FEWeG)

Das Bundesministerium des Inneren und für Heimat sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales haben mit Datum vom 17. Februar 2023 den Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vorgelegt.

A Vorbemerkungen

Die Einbringung der Erfahrungen und Fähigkeiten ausländischer Arbeits- und Fachkräfte bringen neue Perspektiven in die Unternehmen und fördern Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft. Dies birgt das Potenzial zur Erschließung neuer Märkte.

B Die aktuellen Pläne der Bundesregierung sind wichtige Schritte zur Stärkung der Arbeitskräfteeinwanderung

1. Wir begrüßen es, dass die Bundesregierung die Bedeutung des Themas erkannt hat und den Fokus sowohl auf die Gewinnung von Fach- als auch Arbeitskräften aus Drittstaaten setzt. Einerseits sind qualifizierte Fachkräfte für das Gelingen der Transformation unerlässlich, denn ohne sie können keine neuen Technologien implementiert werden. Andererseits werden in allen Bereichen der Wirtschaft Arbeitskräfte auch für einfache Tätigkeiten benötigt, da ohne sie erforderliche Arbeiten, wie z.B. logistische Versorgungsaufgaben, nicht wahrgenommen werden können.
2. Wir befürworten, dass ausländische Fachkräfte mit Arbeitsvertrag und anerkannter Qualifikation weiterhin im Mittelpunkt der Arbeitskräfteeinwanderung stehen sollen. Wir befürworten ferner, diesen Weg weiter zu stärken, indem Fachkräfte künftig jede qualifizierte Beschäftigung in nicht-reglementierten Berufen ausüben können. Die Einschätzung der Unternehmen, ob eine Qualifikation zu der qualifizierten Beschäftigung befähigt, gewinnt zu Recht an Bedeutung. Ebenfalls sinnvoll ist, dass ausländische Arbeitskräfte mit Berufserfahrung auch ohne einen anerkannten Hochschul- oder Berufsabschluss einwandern können und die Möglichkeit vorgesehen ist, eine Anerkennung in Deutschland nachzuholen.
3. Mit synchronisiert und verzahnt werden müssen auch die Regelungen zum Familiennachzug (z.B. (§ 71 Abs. 2 AufenthG)). Eine Integration der Familienangehörigen sollte unterstützt werden (z.B. Sprachkurse, Arbeitserlaubnis, Kita,

Der BVMW. Gemeinsam für einen starken Mittelstand.

Schule, etc.). Alle mit der Familienzusammenführung befassten Institutionen müssen so ausgestattet werden, dass sie ein solches Vorgehen fördern. Nur so wird eine Fachkraft dauerhaft bleiben wollen.

4. Die Rahmenbedingungen der Integration ausländischer Fachkräfte ist ein entscheidender Pull-Faktor für diese Fachkräfte. Um deren langfristige Bindung sicherzustellen, ist ein gelungener Integrationsprozess von Anfang an von großer Bedeutung – dazu gehört auch, dass eine gute Kommunikation über behördliche und Unternehmensprozesse sichergestellt ist.

C Die aktuellen Pläne der Bundesregierung sind wichtige Schritte zur Stärkung der Arbeitskräfte- und Fachkräfteeinwanderung

1. Dazu zählen auch neue Einwanderungsmöglichkeiten für Menschen ohne Arbeitsvertrag durch die Chancenkarte sowie das Vorhaben einer Anerkennungspartnerschaft für Fachkräfte mit einem ausländischen Abschluss. Es ist wichtig, dass diese neuen Regelungen einfach und transparent umsetzbar sind, ohne zusätzliche Verwaltungsaufwände in den Unternehmen zu verursachen.
2. Die Ausweitung der Westbalkan-Regelung sowie der Ausbau der Möglichkeiten für die Kurzzeitbeschäftigung sind ebenso zu begrüßen. Hierbei sind pragmatische und transparente Kriterien zur Kontingentvergabe unerlässlich. Nur so können die eröffneten Möglichkeiten bedarfsgerecht und verlässlich genutzt werden.
3. Die geplanten Erleichterungen bei Nachwuchskräften sind ein wichtiger Baustein einer erfolgreichen Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung. Deshalb unterstützen wir die Verbesserungen bei der Ausbildungsplatzsuche, die erweiterten Beschäftigungsmöglichkeiten bei Studierenden und die Abschaffung der Vorrangprüfung bei Ausbildungsaufnahme ausdrücklich.

D Die behördlichen Prozesse müssen mit den geplanten Erleichterungen Schritt halten

1. Es ist uns wichtig, dass nicht nur gesetzliche Maßnahmen zur Vereinfachung der Regelungen zur Erwerbsmigration ergriffen werden, sondern auch die behördlichen Prozesse unter Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung beschleunigt werden. Hierzu sollten Nachweise grundsätzlich auf elektronischem Wege erbracht werden können. Zudem müssen alle beteiligten Akteure elektronisch verzahnt werden, um Vereinfachungen schnell umzusetzen.
2. Wir sind uns bewusst, dass mit steigender Anzahl von Einwanderern auch der Beratungs- und Arbeitsaufwand in den Verwaltungen steigen wird. Es ist daher wichtig, dort die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen, um die organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

3. Die angekündigte Stärkung des beschleunigten Anerkennungsverfahrens halten wir für richtig und wichtig. Hierbei sollte insbesondere die Einhaltung der gesetzlichen Fristen in diesem Verfahren sichergestellt werden. Eine Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde in jedem Bundesland könnte die Visumsverfahren deutlich beschleunigen, wofür wir uns aussprechen. Das derzeit praktizierte Losverfahren bei der Westbalkanregelung ist mit den Bedürfnissen der Erwerbsmigration nicht vereinbar.

E Der Arbeitskräftebedarf sollte nachhaltig gedeckt werden können

1. Wir setzen uns für eine nachhaltige Deckung des Arbeitskräftebedarfs in Deutschland ein.
2. Wir sind der Meinung, dass die Zeitarbeitsbranche hierbei eine wichtige Rolle spielen kann. Es ist bekannt, dass sich die Zeitarbeitsbranche in Deutschland durch reguläre Arbeitsverhältnisse auszeichnet und nahezu alle Arbeitsverhältnisse mit sozialpartnerschaftlich ausgehandelten tariflichen Rahmenbedingungen abgesichert sind. Um die herausfordernde Gewinnung von Fach- und Arbeitskräften zu unterstützen, sollten alle Branchen in Deutschland zusammenarbeiten. Hier könnte eine Öffnung der Betätigungsmöglichkeit für die Zeitarbeitsbranche im Ausland eine sinnvolle Option sein. Wir sind der Meinung, dass eine Öffnung unter bestimmten Voraussetzungen wie tariflichen Rahmenbedingungen ermöglicht werden sollte, um die Gewinnung von Fach- und Arbeitskräften nachhaltig zu stärken und zeitgleich sichere Arbeitsbedingungen zu garantieren.

Ergänzende Forderungen und Vorschläge

F Die angestrebten Änderungen sind unzureichend

1. Bei der Eröffnung einer Westbalkanregelung findet lediglich eine geschätzte Erhöhung von 25.000 auf 50.000 mögliche Zuwanderungen statt. Hier wäre eine vollständige Aufhebung einer Begrenzung wichtig. Der Andrang der Arbeitssuchenden aus diesen Ländern ist sehr hoch, weshalb durch die Aufhebung eine viel größere Zahl an Stellen besetzt werden könnte.
2. Zu kritisieren ist auch, dass bei Saisonbeschäftigten nur eine Reisekostenübernahme in Höhe von 50 Prozent erfolgen soll. Um Deutschland als attraktiven Arbeitsort auszugestalten, sollte eine volle Kostenübernahme angestrebt werden.

3. Bei Personen, die im Gesundheits- und Pflegebereich arbeiten, wird bereits auf einen engen beruflichen Zusammenhang zwischen der Tätigkeit während des Anerkennungsverfahrens und der angestrebten Tätigkeit verzichtet. Ein solcher Verzicht sollte auf alle Berufe ausgeweitet werden, weil so während des Anerkennungsverfahrens ein viel breiterer Bereich offener Stellen, wenn auch nur kurzzeitig, besetzt werden kann.
4. Als weitere Änderung an dem Referentenentwurf schlagen wir vor, ausländische Berufsqualifikation und ausgeprägte berufspraktische Erfahrung als alternative Voraussetzungen auszugestalten. D.h. es sollten entweder eine dem deutschen Berufsabschluss vergleichbare Berufsqualifikation oder eine mindestens zweijährige Berufserfahrung genügen.

Mit einer solchen Neuregelung würden sich für die Fachkräftesicherung neue Zielgruppen von Menschen aus Drittstaaten gewinnen lassen.

G Das AÜG sollte zugunsten der Weiterentwicklung der Fachkräftezuwanderung durch folgende Maßnahmen ergänzt werden:

1. Einwanderer, die auf Schulungen in andere Unternehmen entsendet werden, sollten von der Anforderung entbunden werden, dass dies nur in Form einer AÜ stattfinden kann. In diesem Rahmen ist über eine Ergänzung des AÜG nachzudenken.

Wir regen an § 1 Abs. 3 AÜG um eine neue Nr. 2a zu ergänzen und zwar mit folgendem Wortlaut:

(2a) zwischen Arbeitgebern, wenn die Überlassung überwiegend zu Aus- und Weiterbildungszwecken erfolgt und der Arbeitnehmer nicht zum Zweck der Überlassung eingestellt und beschäftigt wird,

1. Die Einfügung des § 1 Abs. 3 Nr. 2a AÜG n.F. stünde im Einklang mit der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.
2. Diese Änderung würde es insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen ermöglichen, Ausländer, die noch nicht die notwendige Qualifikation haben, anzustellen. Dies wäre diesen Unternehmen ohne die Regelung nicht möglich. Ihnen fehlen die Kapazitäten und die Weiterbildungsprogramme, um den gewonnenen Arbeitskräften die benötigten Fähigkeiten zu verschaffen. Größere Unternehmen haben diese Kapazitäten und könnten diese Arbeit folglich leisten. Hierdurch wäre es mithin möglich, weitaus mehr offene Stellen zu besetzen.

3. Auf diese Weise könnten die Zuwandernden aus- oder weitergebildet werden oder sich qualifizieren lassen. Dafür werden Arbeitnehmer für einen befristeten Zeitraum an ein anderes Unternehmen überlassen und dort nicht nur theoretisch, sondern auch im Rahmen eines „Training on the Job“ aus- und weitergebildet.
4. Dieser Art und Weise der Aus- und Weiterbildung steht das AÜG bisher entgegen, weil es eine Eingliederung von Arbeitnehmern in die Arbeitsorganisation eines anderen Unternehmens als erlaubnispflichtige Arbeitnehmerüberlassung qualifiziert. Eine Eingliederung ist für eine zielführende Ausbildung durch „Training on the Job“ aber erforderlich. Aus diesem Grund braucht es die in § 1 Abs. 3 Nr. 2a AÜG n.F. vorgesehene Ausnahme. Eine wenn auch befristete, aber zur Erreichung des Ausbildungszwecks dennoch auf eine gewisse Dauer angelegte Aus- und Weiterbildung in einem anderen Unternehmen wird von den bisherigen Ausnahmegesetzen nicht erfasst.
5. Weil diese Sachverhalte von den bisher in § 1 Abs. 3 AÜG enthaltenen Ausnahmegesetzen nicht erfasst sind, besteht für Arbeitgeber ein erhebliches Risiko, dass solche Überlassungen als unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung eingestuft werden.
6. Die Einführung des § 1 Abs. 3 Nr. 2a AÜG n.F. würde dem entgegenwirken und diese Sachverhalte vom Anwendungsbereich des AÜG ausnehmen.

H Für die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt gilt es weiterhin zu beachten:

1. Es muss eine Absenkung der Anforderungen an die Deutschkenntnisse für Ausländer, die an deutschen Hochschulen studieren wollen von C1 auf B2 erfolgen. Diese Anforderungen sind ausreichend für das Absolvieren eines Studiums, insb. da eine Verbesserung der Kenntnisse durch das Studium erfolgt. Ansonsten wird es vielen intelligenten jungen Menschen deutlich erschwert, ein Studium in Deutschland überhaupt nur zu erwägen. Eine Absenkung der Anforderungen in diesem Bereich ist vertretbar, um den akuten Fachkräftemangel schnell und wirksam zu entschärfen.
2. Zudem müssen genügend Sprachkurse angeboten werden. Das Erlernen der deutschen Sprache erleichtert auch die Tätigkeit im jeweiligen Unternehmen.
3. Es sollten auch Unterstützungsangebote eingerichtet werden, die bspw. bei der Wohnungssuche und Behördengängen helfen.

4. Hilfreich wäre es zudem, in den betroffenen Unternehmen Mentoren für die neuen Arbeitskräfte bereitzustellen.
5. Eine Bindung der Möglichkeit der Einstellung ausländischen Fachkräften an die Tarifgebundenheit von Unternehmen ist inakzeptabel. Die wenigsten mittelständischen Unternehmen sind tarifgebunden. Damit wird die Mehrheit der deutschen Unternehmen, insb. im Mittelstand, wo die Quote, der nicht tarifgebundenen Unternehmen viel größer ist, benachteiligt. Dazu stellt sich die Frage der Konformität einer solchen Regelung mit Art 9 Abs. 3 GG.

Berlin, 07. März 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu einem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zu einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) haben Referentenentwürfe eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vorgelegt. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den o. g. Entwürfen.

Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen (und ggf. besondere ergänzende Positionspapiere) der DIHK. Sollten der DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen. Vor dem Hintergrund der kurzen Rückmeldefrist ist diese Stellungnahme nicht als abschließend zu betrachten. Da es sich bei der Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung für die deutsche Wirtschaft um besonders wichtige Entscheidungen und Weichenstellungen handelt, hätte sich die IHK-Organisation eine längere Frist zur Rückmeldung gewünscht.

A. Das Wichtigste in Kürze

Der Fachkräftemangel stellt nach aktuellen DIHK-Umfragen für die Betriebe in Deutschland das zweitgrößte Geschäftsrisiko nach den Energiekosten dar. Die Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten ist daher aus Sicht der Wirtschaft eine wichtige von mehreren Säulen der Fachkräftesicherung. Daher ist es richtig, die Zuwanderungsregeln zu überarbeiten und zu reformieren. Die vorliegenden Referentenentwürfe eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung gehen aus Sicht der DIHK von der Intention her in die richtige Richtung (z.B. Erleichterung der Zuwanderung ohne gleichwertige

Berufsqualifikation; diesbezügliche Anerkennungsverfahren werden vom Inland aus möglich). Die Ausgestaltung der Regelungen vergrößert allerdings an etlichen Stellen die ohnehin schon hohe Komplexität des Aufenthaltsrechts und schafft neue Bürokratie. Wichtig wäre es, das aktuelle Reformfenster für Zuwanderungserleichterungen für die Betriebe und Fachkräfte unbürokratisch und möglichst einfach und transparent umzusetzen. Beispiel: Die Einführung einer sog. Chancenkarte zur Arbeitsplatzsuche (es werden Punkte für bestimmte Auswahlkriterien wie Qualifikation, Sprachkenntnisse, Alter etc. vergeben). Während die Erleichterung der Zuwanderung zur Arbeitsplatzsuche grundsätzlich sinnvoll ist, kann die Chancenkarte auch neue Bürokratie bedeuten – gerade in den ohnehin vielfach überlasteten Ausländerbehörden.

Damit die Reform erfolgreich sein kann, müssen nicht nur die gesetzlichen Rahmenbedingungen erleichtert werden, sondern auch die Verwaltungsprozesse schneller, transparenter und unbürokratischer werden. Hierzu müssen die nötigen Kapazitäten / finanziellen Mittel vorhanden sein, auf Digitalisierung gesetzt werden und die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure (Schnittstellen) verbessert werden.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Trotz der angespannten Wirtschaftslage nehmen Fachkräftengpässe in deutschen Unternehmen weiter zu. Laut aktuellem DIHK-Fachkräftereport können mehr als die Hälfte der Unternehmen Stellen längerfristig nicht besetzen, weil sie keine passenden Arbeitskräfte finden. Dies gilt besonders im Bereich der beruflich Qualifizierten – also der dualen Berufsausbildung. Hochgerechnet können so fast zwei Millionen Stellen insgesamt nicht wie gewünscht besetzt werden. Fachkräftengpässe sind nicht nur eine große Herausforderung für die Betriebe, sondern auch für den Wirtschaftsstandort Deutschland insgesamt. Das Erreichen politischer Ziele wie Klimaneutralität und Digitalisierung, aber auch die Finanzierung der sozialen Sicherung, sind auf die ausreichende Verfügbarkeit von Fachkräften angewiesen. Neben der besseren Integration inländischer Potenziale, die infolge der demografischen Entwicklung künftig aber allein nicht reichen werden, um die Engpässe zu schließen, kommt der Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland daher eine große Bedeutung zu. Da in deutschen Unternehmen allerdings nicht nur Fachkräfte, sondern zunehmend auch Arbeitskräfte fehlen, kann auch in diesem Bereich die Zuwanderung aus dem Ausland sinnvoll sein.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Vor diesem Hintergrund ist es nötig und richtig, dass die Bundesregierung die Zuwanderung aus Drittstaaten weiterentwickeln will. Die dazu vorgeschlagenen Regelungen (Referentenentwurf eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung) greifen viele wichtige Aspekte auf und stellen aus Sicht der IHK-Organisation insgesamt eine Verbesserung gegenüber dem Status quo dar.

Allerdings bleiben die Entwürfe hinter dem Möglichen und dem Notwendigen zurück, damit die Zuwanderung perspektivisch einen größeren Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten kann.

Es ist aus Sicht der IHK-Organisation nötig, das gesamte Zuwanderungsrecht zur Arbeits- und Fachkräftesicherung deutlich einfacher, transparenter und unbürokratischer auszugestalten und das gesamte Verfahren deutlich zu beschleunigen. Die aktuellen Neuregelungen erweitern und verkomplizieren das ohnehin schon sehr komplexe Aufenthaltsgesetz und bringen neue Bürokratie und viele noch ungeklärte Prüfungsverfahren mit sich (z.B. bei ausländischen Berufsabschlüssen oder der Bepunktung von Patenschaften bei der Chancenkarte). Das birgt die Gefahr, dass administrative Prozess weiter verzögert, statt beschleunigt werden, wenn z.B. den Ausländerbehörden zusätzliche Aufgaben zukommen würden. Schon heute sind die Regelungen oft nur noch für Experten durchschaubar und sehr fragmentiert, was die praktische Anwendbarkeit erschwert – das gilt auch für die Beschäftigten in z.B. Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden.

Gerade von Fachkräftengpässen betroffene kleine und mittlere Unternehmen (KMU) können die Vielzahl der unterschiedlichen Regelungen und Voraussetzungen kaum noch durchschauen, was nicht zuletzt aus Rückmeldungen der Beratungspraxis aus IHKs vor Ort hervorgeht. Dies hat zur Folge, dass die KMU nicht selten von der Fachkräftegewinnung im Ausland Abstand nehmen.

Die aktuelle Bereitschaft der Bundesregierung, die Fachkräftezuwanderung zu erleichtern und dabei z. B. auch dem Kriterium der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation etwas weniger Gewicht beizumessen, sollte daher genutzt werden, hier auch systematisch und grundsätzlich Erleichterungen durchzusetzen und das Verfahren zu beschleunigen, statt eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen in das bestehende System zu integrieren, was dieses weiter verkompliziert. Es sollten sowohl die Regelungen als auch die Umsetzungsverfahren auf den Prüfstand gestellt werden – u.a. auch mit Blick auf die am Prozess zu beteiligenden Behörden, um Bürokratie abzubauen, Verfahren zu beschleunigen und Transparenz, Verlässlichkeit und Planungssicherheit für Betriebe und Fachkräfte herzustellen. Auch die bestgemeinten gesetzlichen Regelungen nützen nichts, wenn sie sich nicht praxistauglich und in einem schnellen Verfahren durchsetzen lassen.

Den Unternehmen sollte ein höherer Ermessensspielraum hinsichtlich der Eignung von Arbeitskräften zugestanden werden, statt unterschiedliche Kriterien und deren Prüfung vorzusehen. Der Normenkontrollrat schlägt vor diesem Hintergrund z.B. ein eigenständiges „rechtssystematisch klareres und zeitgemäßes Einwanderungsgesetz“ vor. In einem solchen Gesetz könnten Zuwanderungswege und Verfahren möglichst einfach ausgestaltet und transparent und verständlich dargestellt werden – z. B. auch anhand der nun von der Bundesregierung geplanten „3-Säulen-Strategie“. Dies müsste so verfasst sein, dass Betriebe und Fachkräfte die Regelungen nachvollziehen und die Zugangswege mit ihren Voraussetzungen schnell erkennen können. Auch die umsetzenden Behörden würden entlastet, was die Prozesse schneller und nachvollziehbar machen würde.

Zudem wäre es sinnvoll, Unternehmen und Fachkräfte durch die Implementierung eines einheitlichen Ansprechpartners für den gesamten Prozess der Zuwanderung zu unterstützen. Dadurch, dass viele unterschiedliche Behörden eingebunden und für unterschiedliche Verfahrensschritte verantwortlich sind, fehlt den Betrieben oftmals der Überblick, an welcher Stelle der Prozess sich gerade befindet. Ein zentraler Ansprechpartner wie z.B. ein Welcome Center in jeder Großstadt könnte im gesamten Prozessverlauf beraten und unterstützen.

Neben einer transparenten Ausgestaltung der Regelungen und deren unbürokratischer Umsetzung (unterstützt durch den Einsatz digitaler Verfahren) ist die bedarfsgerechte Ausstattung der am gesamten Einwanderungsprozess beteiligten Stellen eine wesentlich Erfolgsbedingung. Rückmeldungen aus der Praxis zeigen, dass z.B. Kapazitätsengpässe in Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden die Prozesse deutlich verzögern und erschweren. Hier könnte auch eine Fristsetzung für die Visumbearbeitung möglich sein – analog dem beschleunigten Fachkräfteverfahren (z.B. sechs Wochen).

Aus Sicht der IHK-Organisation ist es zudem notwendig, dass der Visaprozess im Rahmen des Einwanderungsprozesses deutlich beschleunigt wird. In der Praxis zeigt sich, dass es regelmäßig zahlreiche Monate dauern kann, bis ein Antragssteller einen Visatermin zur Einreichung der Unterlagen erhält. Die Anforderungen an die einzureichenden Unterlagen unterscheiden sich zudem je nach Standort im Ausland und geplanten Zuzug in das jeweilige Bundesland.

Um den Visaprozess zu beschleunigen, haben die DIHK und das Auswärtige Amt eine Vereinbarung geschlossen, wonach das AHK-Netz unter anderem durch Vorprüfungen von Visaunterlagen die Antragsteller bei der Zusammenstellung der erforderlichen Dokumente beraten und unterstützen kann. Dies könnte die Bearbeitungszeit des Visaantrages beschleunigen. Notwendig dafür ist jedoch, dass die AHK einen beschleunigten Kanal zur Einreichung von vorgeprüften Anträgen beim externen Dienstleister der Auslandsvertretungen oder direkt bei der Auslandsvertretung erhält. Ohne die Möglichkeit der beschleunigten Einreichung der Unterlagen bleibt die Herausforderung bestehen, dass es bereits zu lange dauert, bis ein Termin zur Annahme der Unterlagen vereinbart werden kann.

Zur Beschleunigung und praxisgerechten Ausgestaltung des Zuwanderungsprozesses sollten stärker als bislang konkrete Erfahrungen aus Projekten wie dem Pilotprojekt „Hand in Hand for International Talents“ zur Weiterentwicklung genutzt werden. Aus der bisherigen Erfahrungspraxis zeigt sich, dass Unternehmen im gesamten Rekrutierungsprozess internationaler Fachkräfte Unterstützungsbedarf haben, sowohl bei der Anwerbung als auch im Einwanderungsprozess und bei der Integration – dies wird auch bei den neuen Rahmenbedingungen der Fall sein. Gleichzeitig wird es darum gehen, nachzuhalten wie die neuen Regelungen in der Praxis umgesetzt werden können und welche Strukturen dazu aufgebaut oder angepasst werden müssen. Dem genannten Pilotprojekt „Hand in Hand for International Talents“ kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu. Es unterstützt Unternehmen und Fachkräfte in allen Phasen des Einwanderungsprozesses konkret (derzeit in ausgewählten Drittstaaten und Regionen in Deutschland). Gleichzeitig konnten mit dem Pilotprojekt Hürden und Erfolgsfaktoren bei der

Fachkräfte-Zuwanderung identifiziert werden, was auch für die Umsetzung des neuen FEG wichtig sein wird. Das Pilotprojekt könnte seinen Wirkungsbereich ausweiten und Erfahrungen bei der Umsetzungsbegleitung des neuen FEG generieren.

Deutsche Sprachkenntnisse sind in vielen Fällen zur Einwanderung nach wie vor erforderlich. Dem Spracherwerb kommt nicht nur für die Einstellung, sondern auch für die nachhaltige Integration im Betrieb eine Schlüsselrolle zu. Deshalb ist es notwendig, dass die Möglichkeiten zum Aufbau von berufsbezogenen Deutschkenntnissen im Aus- und Inland massiv personell, finanziell sowie mit digitalen Angeboten gestärkt werden. Einwanderungsinteressierte sollten schon im Ausland die Möglichkeit haben, sich kostengünstig sprachlich – auch berufsbezogen – und kulturell auf die Einwanderung vorzubereiten. Die Goethe-Institute haben hierzu wertvolle Erfahrungen gesammelt, die im Rahmen von gezielten Kooperationen weiterausgebaut werden sollten. Zum anderen müssen die Angebote im Inland noch stärker berufsbezogen, aber auch flexibel und digital sein, damit sie mit dem betrieblichen Alltag kompatibel sind und auch z. B. Personen im ländlichen Raum davon profitieren können.

D. Details - Besonderer Teil

Blau Karte EU (§ 18g AufenthG-E)

Mit einer Reihe von Änderungen bei der Blauen Karte EU soll die Attraktivität Deutschlands für besonders qualifizierte Drittstaatsangehörige gesteigert werden. Hier ist insbesondere die Absenkung der Gehaltsgrenzen zu nennen. Für Regelberufe soll die Mindestgehaltsschwelle für die Erteilung der Blauen Karte EU auf ein Bruttojahresgehalt von mindestens 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung festgelegt werden – 2023 wären das 49.581,60 Euro, aktuell liegt die Grenze bei ca. 58.400 Euro (2/3 der Beitragsbemessungsgrenze).

Die abgesenkte Gehaltsschwelle für Engpassberufe soll auf 45,3 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung festgelegt werden – das wären 2023 39.682,80 Euro – aktuell sind es ca. 45.500 Euro (52 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze). Die Anzahl der Engpassberufe soll zudem im Vergleich zur Vorgängerregelung deutlich erweitert werden (z.B. um Führungskräfte in der Produktion bei der Herstellung von Waren, im Bergbau und im Bau sowie in der Logistik, in der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie sowie in der Erbringung von speziellen Dienstleistungen wie zum Beispiel der Kinderbetreuung oder im Gesundheitswesen).

Zusätzlich soll künftig auch für Berufsanfänger:innen in den ersten drei Jahren nach dem Abschluss des Hochschulstudiums die niedrigere Mindestgehaltsschwelle der Engpassberufe gelten, auch bei Ausübung eines Regelberufs.

IT-Spezialist:innen mit Berufserfahrung sollen die Blaue Karte EU künftig auch ohne Hochschulabschluss bekommen können. Die Mindestgehaltsschwelle beträgt 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung, wenn ein Regelberuf ausgeübt werden soll, bei Engpassberufen sind es 45,3 Prozent. Die Bundesagentur für Arbeit prüft, ob u.a. eine dreijährige Berufserfahrung vorliegt, die in den letzten sieben Jahren erworben wurde und ob die Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten das Niveau eines Hochschulabschlusses oder eines mit einem Hochschulstudium gleichwertigen tertiären Bildungsprogramms haben.

Die Neuregelungen der Blauen Karte EU sind aus Sicht der IHK-Organisation grundsätzlich sinnvoll, weil sie z.B. durch geringere Gehaltsgrenzen, die Ausweitung der Engpassberufe sowie die Aufnahme von Berufsanfängern die Zuwanderung gesuchter Fachkräfte erleichtern können, gerade auch für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Allerdings wird durch die neuen Regelungen das Aufenthaltsgesetz weiter verkompliziert und intransparenter und es entstehen neue Prüfaufträge für die Bundesagentur für Arbeit, was neue Bürokratie schafft. Wie wird z.B. beurteilt, ob die Fähigkeiten der IT-Spezialisten ohne Hochschulabschluss das Niveau eines Hochschulabschlusses oder eines mit einem Hochschulstudium gleichwertigen tertiären Bildungsprogramms haben? Ist hier eine schnelle Prüfung mit bundeseinheitlichen und für Fachkraft und Betrieb nachvollziehbaren Ergebnissen sichergestellt?

Gerade mit Blick auf die Beschäftigung gemäß § 6 BeschV-E und der neuen „IT-Regel“ bei der Blauen Karte EU stellen sich Fragen hinsichtlich der Transparenz: Worin unterscheiden sich die jeweils betroffenen IT-Berufe in der Praxis – ist das für Fachkraft und Betrieb nachvollziehbar? Warum sind bei der Blauen Karte drei Jahre innerhalb von sieben Jahren Berufserfahrung nötig, in der BeschV zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren? Zudem lässt sich fragen, weshalb bei der Blauen Karte bei Engpassberufen 45,3 Prozent und bei der BeschV 45 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung als Gehaltsschwelle gelten. Die Differenz liegt hier gerade einmal bei ca. 260 Euro. Ebenfalls stellt sich die Frage, ob bei einer Beschäftigung mit zwei Jahren Berufserfahrung (über die BeschV) nach einem Jahr Beschäftigung ein Wechsel in die Blaue Karte möglich ist.

Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 18a, b AufenthG-E)

Fachkräfte mit Berufsausbildung bzw. akademischer Ausbildung sollen künftig jede qualifizierte Beschäftigung ausüben können. Der Wechsel in die Niederlassungserlaubnis (§ 18c AufenthG-E) soll zudem für Fachkräfte künftig bereits nach drei statt bislang nach vier Jahren möglich sein.

Aus Sicht der IHK-Organisation ist die Änderung hilfreich. Bislang wird auf die Befähigung der Fachkraft zur Ausübung der Beschäftigung abgestellt. In der Praxis gibt es dabei oftmals

Unklarheiten, welche Tätigkeiten ausgeübt werden können. Die Neuformulierung kann zu einer unbürokratischeren Anwendung beitragen und bietet dem Unternehmen mehr Entscheidungsspielraum, wen es in welcher Position beschäftigen möchte. Die Aussicht auf eine Niederlassungserlaubnis bereits nach drei Jahren kann zudem den Anreiz zuzuwandern grundsätzlich stärken.

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren (§ 81 AufenthG)

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde das beschleunigte Fachkräfteverfahren (§ 81 AufenthG) eingeführt. Gegen Zahlung einer Gebühr seitens des Unternehmens wird das Verfahren durchgeführt, wobei feste Fristen für die unterschiedlichen Verfahrensschritte in den zuständigen Stellen gelten. Obgleich in der Praxis diese Fristen nicht immer eingehalten werden, bietet das Verfahren die Möglichkeit, Fachkräfte schneller einstellen zu können und wird von Unternehmen genutzt. Vor diesem Hintergrund sollte das beschleunigte Verfahren grundsätzlich für alle Fälle möglich sein, in denen ein Arbeits-/Ausbildungsvertrag bereits vorliegt und daher ein „aufnehmendes“ Unternehmen vorhanden ist, das das Verfahren im Inland initiieren kann (und nicht wie derzeit nur auf bestimmte Aufenthaltstitel beschränkt ist). Es sollte somit z.B. für Berufskraftfahrer/innen mit noch fehlenden Qualifizierungen nach § 24a Abs. 2 BeschV gelten. Bei Berufskraftfahrer/innen stellen sich im beschleunigten Verfahren oft erst Qualifizierungserfordernisse nach Absatz 2 heraus; das Verfahren wird dann abgebrochen und hinterlässt ratlose Unternehmen und Kandidaten, die das Visumverfahren ganz von vorne beginnen müssen – oft scheitert dann die Einwanderung ganz. Auch für die Einreise nach der Westbalkanregelung könnte das beschleunigte Verfahren gelten. Praxiserfahrungen zeigen, dass Betriebe hier oftmals lange mit der Stellenbesetzung warten müssen.

Zudem sollte für die Ausländerbehörden eine Frist eingeführt werden, in der das beschleunigte Verfahren gestartet werden muss, wenn der Arbeitgeber es beantragt hat. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass dieser erste Schritt oft erst mit langer Verzögerung beginnt, wodurch das Verfahren insgesamt unnötig verlängert wird.

Schließlich sollte das Verfahren erst nach der Visumvergabe (und nicht nach Vorabzustimmung zum Visum durch die Ausländerbehörde) abgeschlossen sein. Dann hätten die Unternehmen bis zuletzt eine:n Ansprechpartner:in, insbesondere wenn es zu Verzögerungen bei der Visumvergabe kommt.

Die Gebühr für das beschleunigte Fachkräfteverfahren sollte grundsätzlich von den Unternehmen nur dann gezahlt werden müssen, wenn es auch unter Einhaltung der festgelegten Fristen durchgeführt wird. Bei Überschreitung der Fristen, die das Unternehmen nicht zu verantworten hat, sollte die Gebühr erstattet werden.

Auszubildende

Die betriebliche Ausbildung soll künftig gestärkt werden, indem die Vorrangprüfung gestrichen wird (§ 8 BeschV-E). Die Ausbildungsplatzsuche soll erleichtert werden, indem die Altersgrenze hierfür von 25 auf 27 Jahren angehoben wird.

Aus Sicht der IHK-Organisation kann der Ausbildung von Menschen aus Drittstaaten für die Fachkräftesicherung in deutschen Betrieben künftig eine erhebliche Bedeutung zukommen, so dass die Weichen für Zuwanderung und Integration rechtzeitig gestellt werden müssen. Hierfür sind die Pläne der Bundesregierung nicht ausreichend. Um der großen Bedeutung der betrieblichen Ausbildung für die Fachkräftesicherung Rechnung zu tragen, könnte eine „vierte Säule“ der Fachkräfteeinwanderung ergänzt werden: „Training in Germany“.

Die Vorbereitung auf eine Ausbildung in Deutschland könnte bereits im Ausland beginnen und neben Sprachförderung auch Kurse zum Leben und Arbeiten in Deutschland umfassen. Es könnten gezielt Schülerinnen und Schüler deutscher Auslandsschulen/PASCH-Schulen über die Goethe-Institute angesprochen werden, da diese oft schon über gute sprachliche Vorkenntnisse verfügen. Zudem könnten größere Gruppen oder komplette Schulklassen bereits im Ausland mit einjähriger Sprach- und Landeskunde unterstützt werden. Hier sollten Pilotprojekte erprobt werden.

Die Säule sollte aber auch die Möglichkeit enthalten, zur Ausbildungsvorbereitung für sechs bis zwölf Monate nach Deutschland einreisen zu können. Dies wäre eine gute Voraussetzung, um einen erfolgreichen Abschluss der Ausbildung – gerade in der Berufsschule – zu unterstützen. In dieser Zeit können Sprachkenntnisse erworben werden, der deutsche Arbeitsalltag eingeübt werden und Integration erfolgen. Diesen Weg gehen bereits viele Unternehmen, die Personen aus EU-Staaten ausbilden und sichern so den Ausbildungserfolg. Auch hat er sich in Form der Einstiegsqualifizierung für Geflüchtete sehr bewährt. Aus diesen Erfahrungen sollte gelernt werden.

Die Regelung für die Schülerpraktika (§ 15 BeschV-E) ist für eine Ausbildungsvorbereitung zu restriktiv und deren Dauer von sechs Wochen zu kurz. Daher wären zusätzlich ausbildungsvorbereitende sechs- bis zwölfmonatige Berufsvorbereitungspraktika wünschenswert; Voraussetzung könnte das Vorliegen eines Ausbildungsvertrags sein. Die geplante Ausweitung der Kurzpraktika auf Schülerinnen und Schüler aller Schularten (nicht nur deutsche Auslandsschulen, wie bislang) ist jedoch sinnvoll, da damit das Interesse an einer Beschäftigung in Deutschland grundsätzlich gesteigert werden kann.

Für reine Schülerpraktika sollten Sprachkenntnisse (wie im Entwurf vorgesehen) keine Voraussetzung sein – diese können später noch erworben werden. Schülerpraktika ermöglichen einen Erstkontakt nach Deutschland und sollten möglichst für alle Schüler/-innen und Schulabsolventen/-innen prinzipiell offenstehen. Die Anforderungen an Deutschkenntnisse für

konkrete Praktikumsverhältnisse sollten vom interessierten Betrieb entschieden werden. Wird das Interesse an einer Beschäftigung in Deutschland im Rahmen eines Praktikums geweckt, kann dies einen Anreiz zum Spracherwerb mit sich bringen.

Auch die Regelung zu den Sprachkursen (§ 16f AufenthG-E), während derer bis zu 20 Stunden im Betrieb gearbeitet werden darf, ist für die Ausbildungsvorbereitung nicht ausreichend. Zum einen benötigen manche Personen keinen Sprachkurs mehr und könnten nicht über diese Möglichkeit zur Ausbildungsvorbereitung einreisen. Zum anderen limitiert die max. 20-stündige Beschäftigung Betriebe und Ausländer/-innen unnötig. Bei den vergleichbaren Einstiegsqualifizierungen sind rund 30 Stunden im Betrieb neben einem Sprachkurs möglich. Hier ist mehr Flexibilität erforderlich.

Die Voraussetzungen für die Ausbildungsplatzsuche (§ 17 AufenthG-E) bleiben nach den aktuellen Plänen zu restriktiv: Nur die Anhebung der Altersgrenze von 25 auf 27 Jahre reicht nicht aus. Die weiteren Anforderungen (wie Lebensunterhaltssicherung, Deutschniveau B2, Abschluss an deutscher Auslandsschule bzw. mit Hochschulzugangsberechtigung) bilden nach wie vor zu hohe Hürden und sollten gesenkt werden. Bisher wird dieser Aufenthaltstitel in der Praxis kaum genutzt. Auf die Altersbegrenzung ließe sich ggf. verzichten, das Deutschniveau sollte auf B1-Niveau abgesenkt werden (analog wie für die Ausbildung selbst) und es sollte keine Hochschulzugangsberechtigung nötig sein, um den Kreis der Interessierten nicht unnötig einzuschränken.

Auch sollten während der Ausbildungsplatzsuche Probearbeiten bzw. Praktika in Unternehmen ermöglicht werden – ähnlich wie bei der Chancenkarte (die grundsätzlich auch für die Ausbildungsplatzsuche in Betracht kommt). Zudem sollte die Anhebung der Suchdauer (bisher sechs Monate) geprüft werden. Hier könnten z.B. alle Suchtitel im Aufenthaltsgesetz, die unterhalb von zwölf Monaten liegen, im Sinne größerer Transparenz auf zwölf Monate angehoben werden.

Im Sinne des Bürokratieabbaus ließe sich ferner prüfen, ob bei der Erteilung eines Visums für eine Ausbildung auf Prüfung seitens der BA verzichtet werden könnte, da die Kammern die Modalitäten des Ausbildungsvertrags sowieso vor der Eintragung prüfen.

Chancenkarte (§ 20a AufenthG-E)

Mit der Einführung der Chancenkarte soll ein Punktesystem zur Arbeitsplatzsuche eingeführt werden, das Kriterien wie Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter und Deutschlandbezug enthält. Auch die Suche nach Möglichkeiten zur Durchführung von Anerkennungsmaßnahmen und die Ausbildungsplatzsuche sollen möglich sein. Mindestvoraussetzung ist eine zweijährige Berufsqualifikation, die in dem Land, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist. Bei

einer anerkannten gleichwertigen Berufsqualifikation müssen keine weiteren Kriterien erfüllt werden, um die Chancenkarte zu bekommen.

Aus Sicht der IHK-Organisation würde mit der Chancenkarte die Arbeitsplatzsuche im Vergleich zum Status quo grundsätzlich erleichtert werden. Fachkräfte bräuchten z.B. keine deutschen Sprachkenntnisse mehr und könnten durch die Möglichkeit zur Beschäftigung von 20 Stunden pro Woche selbst zur Lebensunterhaltssicherung beitragen sowie eine längere Probebeschäftigung absolvieren und für Personen ohne anerkannten Abschluss würde die Einreise zur Suche erstmalig ermöglicht. Ein Punktesystem ermöglicht es zudem, dass unterschiedliche Kriterien bewertet werden, die nicht kumulativ vorliegen müssen, sondern z.B. gute Sprachkenntnisse fehlende Berufserfahrung ausgleichen können.

Allerdings verursacht das vorliegende Modell neue Komplexität, Unklarheiten und zusätzliche Bürokratie, gerade in den schon aktuell sehr beanspruchten Ausländerbehörden, die das Verfahren organisieren sollen. Es entstehen neue Prüfschritte für z.B. die Bewertung von Berufserfahrungen, Voraufenthalt, Patenschaft usw. Grundsätzlich lässt sich fragen, ob es ein solch komplexes Steuerungsmodell allein für die Arbeitsplatzsuche braucht. Einfacher wäre es z.B. die von der Chancenkarte adressierten Personengruppen wie Fachkräfte, Personen mit teilweiser Anerkennung und beruflich Qualifizierte mit zweijährigem Abschluss auch ohne Punktesystem zur Arbeitsplatzsuche befristet einreisen zu lassen. Welche Sprachkenntnisse für die spätere Beschäftigung nötig sind, könnten die einstellenden Betriebe entscheiden. Der Gesetzentwurf verweist darauf, dass deutsche Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 oder englische C1-Sprachkenntnisse nötig seien, um einen Anschlusstitel sicherstellen zu können (mit Ausnahme für Fachkräfte). Allerdings ist auch unterhalb des Fachkraftniveaus eine Beschäftigung nicht zwangsläufig an das Vorhandensein deutscher Sprachkenntnisse geknüpft (z.B. Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung in der neuen Erfahrungssäule) – und angesichts der Sprachhürde der deutschen Sprache wäre es zielführend die alternativen Sprachkenntnisse der englischen Sprache anstelle des C1 auf B1 abzusenken, um gerade auch Arbeitskräften im nichtakademischen Bereich den Zugang zu erleichtern. Sollte der Argumentation im Gesetzentwurf dennoch gefolgt werden, z.B. damit Zugewanderte mithilfe von Sprachkenntnissen schneller eine neue Anstellung im Falle eines Arbeitsplatzwechsels finden können, ließe sich das entsprechende Sprachniveau auch ohne Punktesystem bei der Titelerteilung berücksichtigen.

Aber auch ungeachtet dieser grundsätzlichen Überlegung stellen sich etliche Fragen bezüglich der Ausgestaltung und der praktischen Umsetzung der Chancenkarte.

Wenn keine volle oder teilweise Gleichwertigkeit der Qualifikation vorliegen, ist ein mindestens zweijähriger Berufsabschluss nötig, der im Herkunftsland staatlich anerkannt ist. Punkte gibt es für die Berufserfahrung. Die Umsetzung soll bei den Ausländerbehörden liegen. Hier stellt sich die Frage, wie diese die genannten Voraussetzungen prüfen und ob dafür in den

Behörden ausreichend Expertise und Personal vorhanden ist, um ein bundesweit einheitliches Vorgehen zu garantieren. Bislang gehört die Bewertung beruflicher Abschlüsse nicht zur Aufgabe der Ausländerbehörden.

Über die Dauer für die Bearbeitung enthält der Referentenentwurf keine Informationen. Hier sollte eine klare Frist eingefügt werden. Auch über das Verfahren selbst liegen keine Angaben vor. Ist ein Onlineverfahren angedacht, in dem die Fachkraft im Ausland die entsprechenden Unterlagen hochladen kann und dann nach kurzer Zeit die Punkte mitgeteilt und schnell ein Visum bekommt? Sollte stattdessen ein langwieriges „analoges“ Verfahren vorgesehen sein, wäre dies sicher nicht förderlich, um die Chancenkarte zu einem Erfolg werden zu lassen.

Der Referentenentwurf betreibt mit Blick auf die Umsetzung bereits ein „Erwartungsmanagement“. Die Problematik, dass die relevanten Stellen nicht ausreichend Kapazitäten haben könnten und die Dauer der Visumverfahren zu lange ist, um die Regelungen adäquat umzusetzen, wird u.a. als Argument angeführt, um die Anzahl der Chancenkarten zu begrenzen. Eine solche Begrenzung sollte aus Sicht der IHK-Organisation ausschließlich aus arbeitsmarkt- und integrationspolitischer Perspektive erfolgen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass das System nicht als verlässlich und berechenbar von Betrieben und Fachkräften wahrgenommen wird. Wenn ein neues Instrument eingeführt werden soll, sollte zunächst die für die praktische Umsetzung nötige Infrastruktur sichergestellt werden.

Vor diesem Hintergrund, aber auch bzgl. der Umsetzung im Bereich anderer Aufenthaltstitel, wäre die Schaffung einer zentralen Stelle auf Bundesebene zu überlegen, die für die administrative Umsetzung des FEG und damit auch für die Chancenkarte zuständig ist. Zumindest sollte die Einrichtung zentraler Ausländerbehörden in den Ländern weiterverfolgt werden.

Die Chancenkarte sieht ferner vor, dass es einen Punkt für das Vorhandensein einer „Paten-schaft“ geben soll. Die Voraussetzungen hierfür werden in der Gesetzesbegründung detailliert erläutert, u.a. bzgl. etwaiger Gewinnerzielungsabsichten. Diese Regelung birgt in der praktischen Umsetzung Gefahr weiterer Intransparenz und administrativen Aufwands in den prüfenden Behörden. Einerseits soll dies ausschließen, dass ein „zweifelhaftes Agenturwesen“ (S. 89) entstehe, andererseits führt der Entwurf aus, dass „davon auszugehen [sei], dass in Anbe-tracht des Umstandes, dass es sich um ein Merkmal handelt, das lediglich mit einem Punkt zur Erfüllung des Punkteerfordernisses beiträgt, kein flächendeckender Missbrauch stattfindet.“ (S. 90).

Weitere Widersprüche bestehen z.B. darin, dass die Chancenkarte auch zur Ausbildungsplatz-suche genutzt werden soll, als Voraussetzung zu deren Erteilung jedoch eine Ausbildung be-reits vorausgesetzt wird.

Fehlen die nötigen deutschen Sprachkenntnisse für die Erteilung der Chancenkarte, soll ein Zu-wanderungsinteressierter auf „jeden Fall zunächst einen Aufenthaltstitel für den Besuch eines

Sprachkurses beantragen und erhalten. Mit dieser Aufenthaltserlaubnis sind dann auch dieselben suchenden Tätigkeiten wie mit der Chancenkarte möglich“ (S. 87). Würde dies in der Praxis bedeuten, dass das gesamte Chancenkarten-Verfahren umgangen werden kann, wenn ein Sprachkurs absolviert wird? Hier dürften sich zumindest Fragen bzgl. der daraus entstehenden Anreize stellen.

Ferner wird in der Begründung darauf hingewiesen, dass Einschränkungen des Absatz 2 Satz 1 keine Anwendung finden, wenn jemand eine Teilanerkennung besitzt und darüber vier Punkte erhält (S. 88). Nach Absatz 2 Satz 1 ist die Lebensunterhaltssicherung nachzuweisen. Die Intention dieser Regelung ist unklar und es stellt sich die Frage, warum diese Ausnahme nur für diese Personengruppe gelten soll. Insgesamt sollte die Prüfung des Lebensunterhalts vereinfacht und wo möglich standardisiert werden, was auch die prüfenden Behörden entlasten könnte.

Eine sinnvolle Verbesserung enthält die Regelung zur Chancenkarte hingegen darin, dass eine Teilzeitbeschäftigung von bis zu 20 Stunden je Woche sowie Probebeschäftigungen möglich sind. Dies kann zur Sicherung des Lebensunterhalts beitragen und ein Kennenlernen zwischen Betrieb und Fachkraft ermöglichen. Die Tatsache, dass die Probebeschäftigungen jeweils die Merkmale einer mit einem möglichen Anschlusstitel verbundenen Beschäftigung erfüllen müssen, dürfte hingegen weiteren Prüfaufwand in den Behörden und Bürokratie in den Betrieben verursachen.

Alles in allem kommt mit der Chancenkarte ein weiteres, komplexes Instrument in das Aufenthaltsgesetz hinzu, das Ressourcen in den beteiligten Behörden bindet und auch für Betriebe neu ist. Die Chancenkarte ist nur zur Arbeitsplatzsuche gedacht und muss daher anschlussfähig an die Beschäftigungstitel sein, was die Ausgestaltung verkompliziert. Gegebenenfalls wäre es sinnvoller gewesen, mit einem Punktesystem auch den Zugang in Beschäftigung zu schaffen, und zwar (auch) für Personen, für die die Zuwanderung aktuell nicht oder nur schwer möglich ist – also z.B. ohne Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation. Dies hätte dann eine Alternative zur Beschäftigung mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung (§ 6 BeschV-E) sein können.

Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung (§ 6 BeschV-E)

Mit der Änderung der Beschäftigungsverordnung soll Fachkräften, die keinen formal anerkannten Abschluss haben, die qualifizierte Beschäftigung in Deutschland ermöglicht werden. Voraussetzung ist eine Berufsqualifikation, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder ein ausländischer Hochschulabschluss, der von dem Staat, in dem dieser erworben wurde, staatlich anerkannt ist. Hinzu kommen Berufserfahrungen sowie ein

Arbeitsplatzangebot mit einer Gehaltsgrenze von mindestens 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze Rente (ca. 40.000 Euro).

Aus Sicht der IHK-Organisation ist es grundsätzlich ein sinnvoller Ansatz, von der vollständigen Gleichwertigkeit als Zuwanderungsvoraussetzung abweichen zu können. Diese hat sich in der Vergangenheit oftmals als Hemmnis für die Zuwanderung erwiesen. Das deutsche Ausbildungssystem ist international nahezu einzigartig, weshalb viele ausländische Fachkräfte keine volle Gleichwertigkeit haben. Gleichwohl verfügen sie oftmals über Qualifikationen, die in deutschen Betrieben gefragt sind. Die vorgesehene Ausgestaltung wirft allerdings Fragen auf und ließe sich verbessern.

Die Gehaltsgrenze von derzeit ca. 40.000 Euro p.a. dürfte in etlichen Branchen zu hoch sein, die gleichzeitig allerdings von erheblichen Fachkräfteengpässen betroffen sind (z.B. Gastronomie). Dies gilt gerade auch für dienstleistungsorientierte Betriebe der ostdeutschen Wirtschaft. Diese Gehaltsschwelle entspricht nahezu der für hochqualifizierte Fachkräfte in Mangelberufen bei der Blauen Karte EU. Die Abweichung von dieser Grenze soll gemäß Verordnungsentwurf nur tarifgebundenen Unternehmen möglich sein. Da gerade KMU vielfach nicht tarifgebunden sind, würden sie von dieser Regelung benachteiligt und müssten im Zweifel höhere Löhne zahlen als i.d.R. leistungsstärkere große Unternehmen. Auch lässt sich nicht ausschließen, dass der Betriebsfriede gestört werden kann, wenn neue ausländische Fachkräfte, die ggf. geringer qualifiziert sind als bisherige Beschäftigte, ein gleich hohes oder höheres Einkommen erzielen (müssten). Eine Erhöhung der Löhne der Stammbeslegschaft als Reaktion darauf, ist von den Betrieben i.d.R. nicht zu leisten. Dies kann die Anreize im Betrieb reduzieren, von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch zu machen, was die Fachkräftesicherung insgesamt erschwert. Eine Abweichung von der Gehaltsgrenze sollte daher grundsätzlich möglich sein. Die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen durch die BA verhindert ohnehin Ausbeutung und Lohndumping. Alternativ könnte eine Orientierung am Tarifvertrag gelten. Denkbar wäre ansonsten eine Regelung, bei der erst nach einer gewissen Zeitspanne die Gehaltsgrenze erreicht werden müsste. In dieser Zeit könnten die Beschäftigten Berufserfahrungen sammeln, was ein höheres Gehalt rechtfertigen könnte.

Unklar ist nach wie vor, durch wen die Prüfung des beruflich qualifizierenden, staatlich anerkannten Abschlusses oder Hochschulabschlusses erfolgen soll – gleiches gilt für die Prüfung der Berufserfahrungen (sollten diese geprüft werden). Diese als wesentliches Zugangskriterium für den Aufenthaltstitel nötige Prüfung hat große Bedeutung. Sie muss unbürokratisch, transparent und nachvollziehbar, bundeseinheitlich sowie schnell erfolgen. Dazu bedarf es ausreichender Kapazitäten und fachlicher Expertise in der prüfenden Stelle. Es ist zu bedenken, dass in etlichen Ländern das Ausgeben von Arbeitszeugnissen als Nachweis von Berufserfahrung nicht gängig ist. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die Berufserfahrung grundsätzlich nachzuweisen ist. Gerade bei steigendem Zuwanderungsinteresse ausländischer Fachkräfte ist mit einer Zunahme der Prüfungen zu rechnen, wofür nicht

zuletzt die finanziellen Mittel in der prüfenden Stelle vorhanden sein müssen. Je nachdem, wer diese Prüfung vornimmt, ist ein schneller und unbürokratischer Austausch dieser Stelle mit insbesondere Ausländerbehörden nötig, am besten digital mit entsprechenden Schnittstellen, damit das Verfahren insgesamt so schnell wie möglich abgewickelt werden kann. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Ergebnisse der Prüfung dahingehend anschlussfähig sind, dass es nicht zu Doppelprüfungen oder gegensätzlichen Entscheidungen kommt, wenn im Anschluss die Gleichwertigkeit der Qualifikation geprüft werden sollte. Insbesondere sollten diese Prüfungen, die durch die geplanten Änderungen des Aufenthaltsgesetzes künftig für mehrere Aufenthaltsw Zwecke nötig werden (neben Beschäftigung mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung auch bei Anerkennungspartnerschaften sowie der Chancenkarte), nicht von unterschiedlichen Institutionen durchgeführt werden. Dies würde das gesamte System weiter verkomplizieren, Verantwortlichkeiten intransparent machen und eine Einheitlichkeit der Entscheidungen in Frage stellen, sollten z.B. sowohl Ausländerbehörden, Bundesagentur für Arbeit und Anerkennungsstellen je nach Aufenthaltsw Zweck prüfen. Vor dem Hintergrund, dass viele Ausländerbehörden infolge ihrer vielfältigen Aufgaben – nicht zuletzt mit Blick auf die Fluchtmigration – und Personalengpässen stark ausgelastet sind, was sich auch in der Dauer dortiger Prozesse mitunter niederschlägt, sollte diese neue Aufgabe der Prüfung nicht in den Ausländerbehörden erfolgen. Fachliche Expertise dürfte u.a. in Anerkennungsstellen vorhanden sein.

Auch ließe sich fragen, warum nur staatlich anerkannte Abschlüsse berücksichtigt werden sollen, nicht aber auch berufliche oder schulische Ausbildungen, die nicht staatlich anerkannt sind. Viele AHKs verfügen über Know-how und ein breites Dienstleistungsportfolio rund um “Duale Berufsbildung im Ausland”, u.a. mit der Vergabe von AHK-DIHK-Zertifikaten nach Abschluss einer Ausbildung, angelehnt an das deutsche Modell. Im A-Korridor des AHK-DIHK-Qualitätssicherungssystems entsprechen die von der AHK zertifizierten Berufsbildungsangebote weitestgehend den nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) geregelten Abschlüssen. Um hier zusätzliches Fachkräftepotenzial für die Unternehmen zu heben, denen bisher die Zuwanderung verwehrt ist, sollte geprüft werden, wie Personen mit nicht-staatlichen bzw. privatrechtlichen Ausbildungsnachweisen, die den nach BBiG geregelten Abschlüssen inhaltlich und vom zeitlichen Umfang her sehr nahekommen, auch Zugang zu einem Anerkennungsverfahren nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) bekommen können. Das für Betriebe und Fachkraft sinnvolle Transparenzinstrument der beruflichen Anerkennung schafft Klarheit über vorhandene Abschlüsse und ggf. Qualifizierungsbedarf und erleichtert nach erfolgter Zuwanderung einen zügigen Einstieg in qualifizierte Beschäftigung in Deutschland.

Die Erleichterungen des Zugangs im Bereich der IuK-Berufe mit berufspraktischen Erfahrungen sind ein sinnvoller Schritt (zwei statt drei Jahre Berufserfahrung sowie Verzicht auf Nachweis von Sprachkenntnissen), obgleich folgerichtig, weil ansonsten eine Schlechterstellung gegenüber den neugeregelten Beschäftigungen in § 6 BeschV-E stattgefunden hätte. Hier bestehen

erhebliche Fachkräfteengpässe in den Betrieben. Die bisherige Regelung wurde nur in sehr geringem Maße genutzt. Wichtig ist, dass die Regelungen zur Beschäftigung mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung insgesamt so einheitlich wie möglich sind und sich nicht je nach Beruf unterscheiden.

Perspektivisch könnte geprüft werden, inwieweit lediglich auf Berufserfahrung gesetzt wird und bei Zuwanderungsinteresse auf das Vorliegen eines Berufs- oder Hochschulabschlusses gänzlich verzichtet werden könnte. Denn in vielen Ländern finden sich kompetente Berufspraktikerinnen und Berufspraktiker – also Menschen ohne formalen Abschluss, aber mit umfassender Berufserfahrung –, die deutsche Unternehmen sehr gut für qualifizierte Tätigkeiten einsetzen und als Fachkräfte beschäftigen könnten. Es sollte deshalb stärker als bisher langjährige Berufserfahrung als Voraussetzung für einen Aufenthaltstitel zur Beschäftigung in nicht reglementierten Berufen berücksichtigt werden. Nach Einreise und Beschäftigungsaufnahme in Deutschland könnte durch ein geregeltes berufliches Validierungsverfahren die Handlungskompetenz im Beruf verlässlich bewertet und formal bescheinigt werden. Das vom BMBF geförderte Modellprojekt ValiKom und die Erfahrungen, die Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern in diesem Projekt bei der Validierung informell erworbener beruflicher Kompetenzen gesammelt haben, bieten hierfür eine gute Grundlage.

Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (bei teilweiser Gleichwertigkeit §16d AufenthG)

Der Anerkennung der Qualifikation kommt bei der Zuwanderung von beruflich Qualifizierten weiterhin große Bedeutung zu. Ausländische Abschlüsse erfüllen allerdings häufig nicht die Anforderungen einer vollständigen Gleichwertigkeit im Vergleich mit einer deutschen Berufsausbildung oder -fortbildung. Ziel des §16d ist es, die Einwanderung und den Aufenthalt auch mit teilweiser Gleichwertigkeit zu erleichtern und parallel zur Beschäftigung durch geeignete Qualifizierungen bzw. einschlägige Berufserfahrung die volle Anerkennung des Abschlusses zu erreichen.

Grundsätzlich sinnvoll sind die nun geplanten erweiterten Spielräume zur Einwanderung mit teilweiser Gleichwertigkeit. Für Betriebe ist es wichtig, hier noch weitere Erleichterungen zu schaffen, denn die korrekte Beantragung des passenden Zuwanderungstitels zu Qualifizierungszwecken setzt für Unternehmen und ihre zukünftigen Fachkräfte nach wie vor eine tiefe Detailkenntnis voraus. Hier geht der Entwurf insbesondere im §16d Abs. 3 im Sinne der Unternehmen und Fachkräfte nicht weit genug. Eine bessere Praktikabilität und schlankere Lösungen für das Arbeiten mit teilweiser Gleichwertigkeit neben einer Anpassungsqualifizierung wären hilfreich. Die Möglichkeit, bereits während der Qualifizierung zu arbeiten, ist zu kompliziert ausgestaltet. So sollte beispielsweise das Unternehmen entscheiden – je nach Qualifizierungsstand der potenziellen Fachkraft – ob diese als Fachkraft oder zunächst als zu qualifizierender Beschäftigte:r eingesetzt und auch bezahlt wird. Entsprechende Details, u.a. zu

Einsatzmöglichkeiten, Bezahlung etc. regelt der Arbeitsvertrag. Das Ziel des Aufenthaltstitels – Anpassungsqualifizierung zur vollen Gleichwertigkeit – bleibt erhalten, nur der Weg dahin orientiert sich an den Unternehmensbedarfen und dem Niveau der einreisenden Person.

Zu befürworten ist, dass erst nach erfolgter Einreise der individuelle Qualifizierungsplan zum Ausgleich der im Bescheid beschriebenen Lücken zur vollen Gleichwertigkeit erstellt werden muss. Unternehmen und Fachkraft können sich so in Deutschland schnell und unkompliziert an eine geeignete Stelle wenden, z.B. an eine regionale Industrie- und Handelskammer, und dort entsprechend Beratung und Unterstützung erhalten. Um Betrieb und ausländische Fachkraft schnell und zielgenau für eine Anpassungsqualifizierung zusammenzubringen, unterstützt das Projekt “Unternehmen Berufsanerkennung” der DIHK Service GmbH (mit Förderung des BMBFs) mit dem Service “UBAconnect” genau an dieser Schnittstelle.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass nach Erhalt eines Teilanerkennungsbescheides sowohl den Fachkräften als auch dem Unternehmen mitunter nicht klar ist, welche nächsten Schritte konkret folgen könnten. Über bestehende Beratungsstrukturen im Inland haben ausländische Fachkräfte meist keine Kenntnis. Die Informationen im Ausland zu Einreisemöglichkeiten insbesondere mit teilweiser Gleichwertigkeit sollten deshalb erweitert werden. Es wird angeregt, über Folgeschritte nach einem Teilanerkennungsbescheid und die Möglichkeit mit teilweiser Gleichwertigkeit einzureisen auch über die einschlägigen Plattformen, z.B. make-it-in-germany und anerkennung-in-deutschland, verstärkt und mehrsprachig zu informieren. Bereits jetzt unterstützen Auslandshandelskammern im Projekt ProRecognition der DIHK Service GmbH (mit Förderung des BMBFs) an zehn internationalen Standorten mit ihrer Beratungsexpertise zu allen Anerkennungsfragen. Die AHK-Beraterinnen und AHK-Berater begleiten einreiseinteressierte Fachkräfte vor und während des Anerkennungs- und Visumverfahrens und übernehmen Wegweiser- und Lotsenfunktion.

Anerkennungspartnerschaft (§16d Abs. 3a AufenthG-E)

Qualifizierte Drittstaatsangehörige können im Rahmen einer Anerkennungspartnerschaft vor Einleitung eines Anerkennungsverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis erhalten und einreisen. Betrieb und Fachkraft schließen dazu eine Vereinbarung und verpflichten sich zur zügigen Durchführung bzw. Unterstützung des Anerkennungsverfahrens und sich ggf. anschließender Qualifizierungsmaßnahmen. Die Fachkraft kann bereits vom ersten Tag an eine existenzsichernde qualifizierte Beschäftigung aufnehmen und im berufsfachlichen Zusammenhang der anzuerkennenden Qualifikation auf Fachkraftniveau arbeiten. Es sollen weitere Voraussetzungen gelten: Der anzuerkennende ausländische Berufsabschluss muss im Herkunftsland staatlich anerkannt sein und mindestens zwei Jahre (Vollzeit) Ausbildungsdauer betragen haben. Es muss ein Arbeitsvertrag oder ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung vorliegen, die bis zur Feststellung der Gleichwertigkeit ausgeübt werden soll. Der Antragsteller muss über hinreichende deutsche Sprachkenntnisse (A2) verfügen. Der Arbeitgeber soll für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet sein. Die Bundesagentur für Arbeit

muss nach §39 zustimmen. Wechsel in andere Aufenthaltstitel sind möglich, sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

Grundsätzlich kann die Zuwanderung über „Anerkennungspartnerschaften“ eine gute Möglichkeit sein, die Einreise und damit das Matching zwischen Unternehmen und potenziellen Fachkräften zu beschleunigen. Um qualifizierte Beschäftigte zu gewinnen, wird weiterhin an der Anerkennung des im Ausland erworbenen Abschlusses festgehalten. Es ist sinnvoll, dass die bisher notwendige Zuwanderungsvoraussetzung – die Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses – erst nach Einreise in Deutschland erfüllt werden muss. Sowohl die Unternehmen als auch die Fachkräfte können hier wesentlich leichter die vorhandenen Beratungs- und Unterstützungsstrukturen nutzen. Zum Beispiel regionale Industrie- und Handelskammern bieten hier vor der Antragstellung eine Anerkennungsberatung für Berufe im IHK-Bereich an. Das Projekt „Unternehmen Berufsenerkennung“ der DIHK Service GmbH stellt darüber hinaus umfangreiches Informations- und Unterstützungsmaterial, Online-Fragetools etc. speziell für Unternehmen rund um das Anerkennungsthema bereit. Gute Informationen und Unterstützung vor Ort spart Zeit im Zuwanderungsprozess und erleichtert eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft. Wird eine teilweise Gleichwertigkeit der Anerkennung festgestellt, kann der Aufenthalt zu Qualifizierungszwecken zum Ausgleich der wesentlichen Unterschiede genutzt werden. Ein zügiger Beginn des Anerkennungsverfahrens in Deutschland kann dann schnell Klarheit über vorhandene Abschlüsse, berufliche Perspektiven und ggf. nötige Qualifizierungsmaßnahmen schaffen.

Die Visumerteilung soll mit der „Verpflichtung“ des oder der Einreisenden und des Arbeitgebers verbunden sein, das Anerkennungsverfahren zu beantragen und zu betreiben. Dies muss in einem bürokratiearmen Verfahren geregelt werden, z.B. durch Ankreuzen. Es stellt sich zudem die Frage, welche (rechtlichen) Folgen daraus ggf. für den Betrieb resultieren können. Zu befürworten ist, dass den Entscheidungen der Betriebe in Bezug auf eine passende Personalauswahl für eine Anerkennungspartnerschaft mehr Gewicht gegeben wird.

Die Beschäftigung muss im berufsfachlichen Zusammenhang der anzuerkennenden Qualifikation stehen. Das kann zu Schwierigkeiten in der Praxis führen, da bei Einreise (noch) nicht eindeutig geklärt ist, welcher deutsche Referenzberuf in Frage kommt, denn dieser ergibt sich erst im Verlauf des Anerkennungsverfahrens.

Damit das Anerkennungsverfahren im Inland möglichst erfolgreich abläuft, ist eine Art Vorprüfung des vorhandenen Abschlusses vor der Einreise sinnvoll. Auch um die Einreise von Personen, deren Abschlüsse keinerlei Aussicht auf Erfolg haben (keine Gleichwertigkeit, weil z.B. kein nach BQFG anererkennungsfähiger Abschluss vorhanden ist) zu minimieren, ist eine grundsätzliche Klärung der Anerkennungsfähigkeit des ausländischen Abschlusses nach festgelegten Kriterien (z.B. anerkannter, mind. zweijähriger Abschluss vorhanden, Zuordnung Referenzberuf; Fälschungsthematik) angebracht. Um vor allem verbindliche und qualitätsgesicherte Aussagen dazu treffen zu können, sollten diese Vorprüfung die zuständigen Anerkennungsstellen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens nach BQFG durchführen. Die Prüfung dieser Antragsvoraussetzungen ist zentraler Bestandteil der Gleichwertigkeitsprüfung nach BQFG. Die

zuständigen Anerkennungsstellen verfügen bereits seit mehr als 10 Jahren über das Know-how für diesen Prüfungspunkt und haben die Prozesse dafür bereits erstellt. Die IHK FOSA ist darüber hinaus bereits zentrale Stelle (für 76 der 79 IHKs) für das Anerkennungsverfahren in den nicht reglementierten Berufen im IHK-Bereich. Eine Zuständigkeitssplittung würde zu Mehraufwand bei doppelter Antragstellung führen, aber auch mögliche gegensätzliche Entscheidungen verschiedener Institutionen nach sich ziehen. Mit einer Vorprüfung der grundsätzlichen Anerkennungsfähigkeit eines beruflichen Abschlusses bei zuständigen Anerkennungsstellen hätten Unternehmen und Zuwandernde außerdem schnell Klarheit über vorhandene Abschlüsse, Einsatzmöglichkeiten im Betrieb und mögliche Qualifizierungsbedarfe.

Perspektivisch könnte überlegt werden, ob – ähnlich wie bei der Zeugnisbewertung für akademische nicht reglementierte Abschlüsse (Datenbank Anabin) – eine Datenbank auch für berufliche Abschlüsse aufgebaut werden könnte. In einer Datenbank können Informationen zur grundsätzlichen Anerkennungsfähigkeit von internationalen, beruflichen Abschlüssen hinterlegt sein. Wichtig sind auch hier die Kriterien, nach denen eine Einschätzung abgegeben werden kann, z.B. Abschlüsse aus verschiedenen Jahren, Regionen; Bezug zum aktuellen Referenzberuf etc.) Der Aufbau einer Datenbank ist zeit- und kostenintensiv und könnte somit nur mittelfristig einen Mehrwert bringen.

Der Aufenthalt ist zunächst auf ein Jahr begrenzt, kann aber auf bis zu drei Jahre verlängert werden, wenn das Anerkennungsverfahren betrieben wird. Der Zeitraum von zunächst einem Jahr erscheint sehr kurz, da Betrieb und Fachkraft sich zunächst kennenlernen und auch das Betreiben des Anerkennungsverfahrens im ersten Jahr vorbereiten müssen. Denn auch hier muss der Antrag auf Anerkennung mit vollständigen Unterlagen gestellt werden, bevor die 3-Monats-Frist für eine Entscheidung starten kann. Erfahrungen zeigen, dass das Beschaffen von notwendigen Dokumenten oft viel Zeit beansprucht.

Dass bei Beschäftigungsaufnahme sofort auf Fachkraftniveau bezahlt werden soll, kann zu Schwierigkeiten in der Praxis führen. Mindestens sollte das Ergebnis des Anerkennungsverfahrens abgewartet werden, um zu entscheiden, auf welchem berufsfachlichen Niveau sich der zugewanderte Beschäftigte tatsächlich befindet. Ergibt die Anerkennung beispielsweise eine teilweise Gleichwertigkeit und sind die Lücken im Vergleich zum deutschen Referenzberuf erheblich, steht zunächst die Qualifizierung im Fokus. Der Arbeitgeber hat bereits vereinbart, dem Beschäftigten im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft die für den Ausgleich notwendigen Maßnahmen zu ermöglichen (z.B. Freistellung). Das heißt, hier geht der Betrieb bereits in Vorleistung, um den Beschäftigten auf dem Weg zum Fachkraftniveau zu begleiten. Eine adäquate Bezahlung könnte sich daran anschließen. Auch ist die maximale Aufenthaltsdauer von drei Jahren sehr kurz bemessen, da nach dem ersten Bescheid und der ggf. längeren Qualifizierung eine erneute Antragstellung auf volle Gleichwertigkeit ansteht.

Das Erfordernis, dass Arbeitgeber für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet sein sollen, ist zu restriktiv und stellt eine deutlich höhere Anforderung gegenüber den Arbeitgebern dar, die im Rahmen von Aufenthalten nach §16d Abs. 3 AufenthG Personal zu Qualifizierungszwecken eingestellt haben. Nicht nachvollziehbar ist es, warum, auf welche Weise und

durch wen dieser Nachweis erbracht werden soll. In jedem Fall würde es einen Mehraufwand bei verschiedenen Institutionen nach sich ziehen und auch für Anerkennungspartnerschaften prinzipiell geeignete Betriebe – z.B. KMUs – ausschließen. Besser ist es hier, die Betriebe über Aufgaben und Aufwand von Anerkennungspartnerschaften – z.B. durch die Industrie- und Handelskammern – zu informieren und sie zu sensibilisieren. Zudem können bei einer im Inland festgestellten teilweisen Gleichwertigkeit fehlende Qualifikationen auch an anderer Stelle (z.B. Bildungsträger) und nicht nur im Betrieb nachgeholt werden. Auch die regional tätigen Institutionen der Migrations- und Integrationsbegleitung könnten entsprechend einbezogen werden und beratend unterstützen.

Einreise zur Durchführung einer Qualifikationsanalyse (§ 16d Abs. 6 AufenthG-E in Verbindung mit §14 BQFG sonstige Verfahren)

Bisher bestand die grundsätzliche Möglichkeit im Rahmen des Anerkennungsverfahrens eine Qualifikationsanalyse im Inland zu absolvieren, wenn Antragstellende die Dokumente zu ihrer Berufsqualifikation aus nicht selbst zu vertretenden Gründen nicht oder nur teilweise vorlegen können oder die Vorlage der Unterlagen mit einem unangemessenen Aufwand verbunden wäre (§14 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz BQFG). Die nun neu geschaffene Option in §16d Abs. 6 AufenthG zur Durchführung einer Qualifikationsanalyse nach Deutschland zeitlich befristet einzureisen, wenn die zuständige Anerkennungsstelle diese vorschlägt, kann zusätzliche Spielräume bei der Fachkräfteeinwanderung schaffen. Erfahrungen zeigen jedoch auch, dass die Organisation und Durchführung dieser Qualifikationsanalysen nach §14 BQFG vergleichsweise aufwändig sind und zu einem schwer abschätzbaren Mehraufwand bei zuständigen Anerkennungsstellen und durchführenden regionalen Kammern führen können.

Westbalkanregelung (§ 26 BeschV-E)

Die Westbalkanregelung soll entfristet und die jährlichen Kontingente von 25.000 auf 50.000 Personen erhöht werden. Zudem soll eine zügige Bearbeitung der Anträge gewährleistet werden. Die Ausweitung dieser Regelung auf weitere Staaten soll geprüft werden.

Aus Sicht der IHK-Organisation sind die geplanten Maßnahmen sinnvoll. Für viele Betriebe hat die Regelung die Möglichkeiten der Fachkräftesicherung verbessert. Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass auch hier die administrativen Verfahren oft sehr lange gedauert haben und das angewandte Losverfahren bei der Visumterminvergabe keine betriebliche Planungssicherheit ermöglicht. Daher ist es wichtig, das Verfahren transparent und verlässlich auszugestalten und die Auslandsvertretungen mit den nötigen Kapazitäten auszustatten, damit die Visumvergabe nicht zum Flaschenhals wird. Sollte es zu einer Länderausweitung kommen, könnte ggf. das Kontigent angepasst werden.

Kontingentierte kurzzeitige Beschäftigung (§ 15d BeschV-E)

Mit der Regelung soll eine Möglichkeit zur Ausübung jeder Beschäftigung unabhängig vom Nachweis einer Qualifikation eingeführt werden. Es soll eine Beschäftigung von sechs Monaten in einem Zeitraum von zwölf Monaten bei tarifgebundenen Arbeitgebern und in Branchen, in denen ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag gilt, möglich sein. Der Arbeitgeber soll mindestens 50 Prozent der erforderlichen Reisekosten tragen. Zudem soll ein Betrieb nur für zehn Monate innerhalb von zwölf Monaten Ausländerinnen und Ausländer im Wege dieser neuen Norm beschäftigen können.

Da in vielen Betrieben nicht mehr nur Fach-, sondern auch Arbeitskräfteengpässe eine große Herausforderung sind, ist es aus Sicht der IHK-Organisation sinnvoll, auch die Beschäftigung ohne Nachweis einer Qualifikation zu ermöglichen.

Allerdings enthält auch hier der Entwurf Voraussetzungen, die zum einen die Inanspruchnahme der neuen Möglichkeit stark einschränken und zum anderen erneut bürokratischen Aufwand erzeugen.

So schließt auch hier das Erfordernis der Tarifbindung (bzw. allgemeinverbindlicher Tarifvertrag) eine Vielzahl gerade von KMU aus, die nicht tarifgebunden sind. Eine Prüfung der Beschäftigungsbedingungen sollte stattdessen ausreichen, um die Gefahr einer prekären Beschäftigung auszuschließen – zudem gilt auch hier der Mindestlohn. In der Gesetzesbegründung wird dazu u.a. angeführt, dass die unter die Regelung fallenden Ausländerinnen und Ausländer aufgrund der kurzen Beschäftigungsdauer ihre Rechte oftmals nicht wirksam durchsetzen könnten und daher die Tarifbindung nötig sei. Dies stellt die Betriebe zu Unrecht unter den Generalverdacht eines missbräuchlichen Verhaltens. Zudem ließe sich die angebliche Problematik vermeiden, wenn eine längere Beschäftigungsdauer ermöglicht würde.

Für die von Engpässen betroffenen Betriebe – und damit letztlich für die Wirtschaft und Endkunden insgesamt, die von den Folgen dieser Engpässe negativ betroffen sind – ist die Dauer von sechs Monaten häufig zu kurz. Es sind nicht nur Betriebe der Saisonbeschäftigung von diesen Arbeitskräfteengpässen betroffen ist, sondern z.B. auch Gastronomiebetriebe, die ganzjährig ihre Leistungen erbringen. Das Unternehmen müsste dann nach sechs Monaten einen anderen Beschäftigten suchen, einstellen, einarbeiten und integrieren, was mit Kosten und Aufwand für den Betrieb (gerade auch, wenn er 50 Prozent der Reisekosten tragen muss), aber auch für die Verwaltung verbunden ist. Zudem gilt die sechs-Monatsfrist auch bei einem Arbeitgeberwechsel. Der neue Betrieb müsste daher zunächst prüfen, ob und wie lange Beschäftigte schon bei einem anderen Arbeitgeber tätig waren – auch das erhöht den administrativen Aufwand. Die zeitliche Begrenzung sollte daher aufgehoben oder zumindest deutlich verlängert werden.

Auch die Begrenzung der Dauer auf zehn Monate innerhalb von zwölf Monaten verursacht für die Betriebe unnötige Hürden und behindert die Fach- und Arbeitskräftesicherung. Laut Gesetzentwurf soll dadurch die Gefahr der Verdrängung inländischer Arbeitskräfte minimiert werden.

Zum einen scheint allerdings eine mögliche zweimonatige „Pause“ nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Zum anderen sieht der Gesetzentwurf vor, dass die BA Kontingente festlegt, die sich auch auf bestimmte Wirtschaftszweige oder Berufsgruppen beziehen können und die BA sich dabei an den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt orientiert. Zudem kann die BA trotz festgelegter Zulassungszahl die Zustimmung versagen, wenn sie für einzelne Regionen oder Wirtschaftszweige festgestellt hat, dass sich aus der Besetzung offener Stellen mit ausländischen Bewerberinnen oder Bewerbern nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben. Damit dürfte eine potenzielle Verdrängungsgefahr bereits minimiert werden.

Die Festlegung der Kontingente muss sich an nachvollziehbaren, transparenten Arbeitsmarktkriterien orientieren und verlässlich sein, um Betrieben die nötige Planungssicherheit zu geben. Die Kontingente sollen sich lt. Verordnungsentwurf am Bedarf orientieren. Hier wäre zu fragen, wie dieser Bedarf konkret definiert wird und es muss sichergestellt sein, dass dabei auch regionale Bedarfe berücksichtigt werden. In der Vergangenheit hat eine ähnliche Steuerung über die damalige Positivliste für Engpassberufe der BA nicht immer gut funktioniert, weil z.B. zwar bundesweit quantitativ kleine, aber für bestimmte Branchen und Regionen erhebliche Engpässe nicht ausreichend erfasst wurden. Daher wurde die Regelung über die Positivliste abgeschafft.

Die Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren bei der Kontingentbestimmung wie im Verordnungsentwurf vorgesehen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium des Innern und für Heimat, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Bundesministerium für Digitales und Verkehr) birgt die Gefahr erheblichen Bürokratieaufwands und nicht zuletzt politischer Entscheidungen. Auch die Möglichkeit der Versagung trotz festgelegter Kontingente kann in der Praxis die Stellenbesetzung und Planungssicherheit der Betriebe erschweren.

Einwanderungsprozess nachhaltig verbessern und beschleunigen

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Einwanderungsprozess nachhaltig zu verbessern, indem Voraussetzungen für eine zentrale Erstansprechstelle geschaffen werden. Hierfür soll die bereits bestehende Ansprechstelle der Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland (ALiD) für Fachkräfte und Unternehmer gestärkt und deren Aufgabenspektrum entsprechend erweitert werden.

Aus Sicht der IHK-Organisation ist es wichtig, den Einwanderungsprozess zu verbessern und dafür nötige Strukturen zu schaffen, gerade vor dem Hintergrund weiter zunehmender Komplexität. Gute Beratung von Einwanderungsinteressierten sowie von Betrieben ist dabei eine wichtige Hilfe. Die Kompetenzerweiterung des BAMF kann dazu einen Beitrag leisten, dürfte aber wohl nicht ausreichen, da es sich insbesondere lediglich um eine Hotline handelt. Damit diese auf Grundlage eingehender Anfragen oder Beschwerden wie angestrebt aktiv Vorschläge zur Verfahrensoptimierung entwickeln kann, ist eine gute Ausstattung zu gewährleisten. Gleiches gilt, um bei Schwierigkeiten im Einwanderungsprozess helfen zu können. Eine reine Weiterleitung an zuständige Behörden – wie im Gesetzentwurf angedeutet – dürfte dieser Zielsetzung nicht gerecht werden.

Nötig sind aus Sicht der IHK-Organisation Strukturen vor Ort, die Beschäftigte und Betriebe betreuen können, um die Integration und damit die nachhaltige Fachkräftesicherung zu unterstützen. Hierfür kommen zentrale Anlaufstellen wie z.B. Welcome Center in Betracht, die bei allen betrieblichen, aber auch außerbetrieblichen Fragen unterstützen können und z.B. in individuellen Zuwanderungsprozessen selbst Kontakt mit den relevanten Behörden aufnehmen und im Sinne der Fachkräfte und Betriebe Anliegen klären.

Zunehmender Beratungs- und Unterstützungsbedarf dürfte auch bei interessierten Personen im Ausland entstehen. Dies gilt nicht zuletzt für Fragen der beruflichen Anerkennung und der Einschätzung von Qualifikationen, die eine wichtige Voraussetzung für die Zuwanderung sind – künftig z.B. auch mit Blick auf die nötige Vorprüfung der Anerkennungsfähigkeit für Anerkennungspartnerschaften. Mit dem Projekt Pro Recognition steht dazu bereits an zehn AHK-Standorten Beratungsexpertise zu allen Anerkennungsfragen sowie ein tragfähiges Netz von Akteuren bei der Begleitung vor und nach der Einreise bereit. Diese Funktion als Lotse der AHKs in der Beratung, Begleitung und Unterstützung von Fachkräften ließe sich weiter ausbauen.

Auch bei den geplanten neuen Möglichkeiten der Fachkräfteeinwanderungen wie bspw. den Anerkennungspartnerschaften wird es auch bei den Betrieben weiter Beratungs- und Unterstützungsbedarf geben. Daher kommt Projekten wie „Unternehmen Berufsanerkennung“ der DIHK Service GmbH (BMBF gefördert) eine wichtige Rolle zu. Das Projekt stellt Informationen und Unterstützungsmaterialien speziell für Unternehmen bereit und matcht über den Service UBAconnect interessierte Betriebe und Fachkräfte mit Teilanerkennung für notwendige Anpassungsqualifizierungen.

Sonstiges

Informationspflichten (u.a. § 45c AufenthG-E)

Der Gesetzentwurf erweitert an einigen Stellen die betrieblichen Informationspflichten für Unternehmen (z.B. § 39 Abs. 4 und § 45c AufenthG-E). Dies mag im Einzelfall als eine nur geringe Zusatzbelastung aufgefasst werden, sollte aber in der Summe der Gesamtwirtschaft nicht unterschätzt werden. Im aktuellen DIHK-Fachkräftereport geben 52 Prozent der Unternehmen an, dass ihnen weniger Bürokratie wie z.B. durch Abbau von Informationspflichten bei der Fachkräftesicherung helfen würden. Vor diesem Hintergrund sollte die Ausweitung von Informationspflichten in einem Gesetz, das der Fachkräftesicherung dienen soll, kritisch hinterfragt werden. Die Hinweispflicht zum Beratungsangebot sollte daher nicht beim Arbeitgeber, sondern bei der Ausländerbehörde angesiedelt werden.

Zeitarbeit

Das generelle Verbot der Zuwanderung zur Beschäftigung bei einer Zeitarbeitsfirma gemäß § 40 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG sollte aufgehoben werden. Gerade für KMU, die häufig nicht selbst im Ausland Fachkräfte suchen und gewinnen können, kann dies eine Hilfe bei der Fach- und Arbeitskräftesicherung sein. Die Zeitarbeitsbranche leistet einen wertvollen Beitrag zur Integration von zuwandernden Fachkräften und sollte daher nicht von der Zuwanderung von Arbeitskräften ausgeschlossen werden.

Aufweichen der Altersgrenze konkretisieren

Bei Zuwandernden nach Vollendung des 45. Lebensjahrs wird in § 1 Absatz 2 AufenthG ein Gehalt von mindestens 55 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung vorausgesetzt, es sei denn, die Ausländerin oder der Ausländer kann den Nachweis über eine angemessene Altersversorgung erbringen. Von den Voraussetzungen soll künftig abgesehen werden können, wenn ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse an der Beschäftigung der Ausländerin oder des Ausländers besteht. Diese Abweichung kann insbesondere dann akzeptiert werden, wenn die Gehaltsschwelle nur geringfügig unterschritten oder die Altersgrenze nur geringfügig überschritten wird. Für die Planbarkeit der Unternehmen und Fachkräfte wäre es zielführend den Ausnahmetatbestand eindeutig zu klären, insbesondere auch der Tatbestand eines wirtschaftlichen und arbeitsrechtlichen Interesses. Eine analoge Formulierung in § 19c Absatz 3 findet so gut wie keine Anwendung.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Stefan Hardege

Bereich Gesundheitswirtschaft, Beschäftigung, Organisationsentwicklung

Leiter des Referats Fachkräftesicherung, Arbeitsmarkt, Zuwanderung

DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer

Breite Str. 29 | 10178 Berlin

Tel +49 30 20308-1115

E-Mail hardege.stefan@dihk.de | www.dihk.de

Kathrin Tews

Bereich Weiterbildung

Referatsleiterin Anerkennung ausländischer Abschlüsse, Kompetenzerfassung

DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer

Breite Str. 29 | 10178 Berlin

Tel +49 30 20308-2522

E-Mail tews.kathrin@dihk.de | www.dihk.de

Dr. Anne Zimmermann

Bereich Gesundheitswirtschaft, Beschäftigung, Organisationsentwicklung

Leiterin des Referats Beschäftigung, Alterssicherung, Familie in der Arbeitswelt

DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer

Breite Str. 29 | 10178 Berlin

Tel +49 30 20308-1631

E-Mail zimmermann.anne@dihk.de | www.dihk.de

F. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Stellungnahme
der Deutschen Krankenhausgesellschaft
zum Referentenentwurf eines Gesetzes
zur
Weiterentwicklung der
Fachkräfteeinwanderung

vom 7. März 2023

Die Krankenhäuser begrüßen ausdrücklich das mit dem Gesetzesvorhaben verfolgte Ziel, weitere Erleichterungen für die Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland zu schaffen. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Fachkräftemangels in den Gesundheitsberufen sind Krankenhäuser auf ausländisches Gesundheitsfachpersonal wie Ärztinnen und Ärzte, Pflegekräfte und weiteres medizinisches Fachpersonal dringend angewiesen.

Die DKG, die auch nach Inkrafttreten des Gesetzes über den Beruf der Anästhesietechnischen Assistentin und des Anästhesietechnischen Assistenten und über den Beruf der Operationstechnischen Assistentin und des Operationstechnischen Assistenten (ATA-OTA-G) am 01.01.2022 für die bis zum 31.12.2021 gestellten Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit nichtakademischer Heilberufe der Anästhesietechnischen Assistentin und des Anästhesietechnischen Assistenten und über den Beruf der Operationstechnischen Assistentin und des Operationstechnischen Assistenten weiterhin zuständig ist, begrüßt die Verlängerung der Dauer der Aufenthaltserlaubnis (Art. 2 Nr. 6 a-c).

Die geplante Neuregelung ist insbesondere im Hinblick auf die Antragsteller und Antragstellerinnen positiv zu bewerten, die nach Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfung einen hohen Stundenanteil im Rahmen einer Anpassungsmaßnahme zu absolvieren haben. Die Verlängerung der Dauer der Aufenthaltserlaubnis bietet dem Antragsteller bzw. der Antragstellerin die Möglichkeit, die Anpassungsmaßnahme auch unter einer gegebenenfalls erforderlichen Verlängerung oder erneuten Prüfungsvorbereitung und -wiederholung erfolgreich abzuschließen.

Des Weiteren ist die Ergänzung in § 20 Absatz 1 AufenthG zu begrüßen, nach der Pflegeassistentinnen und -assistenten und Pflegehelferinnen und -helfer aus Drittstaaten, die ihre Ausbildung in Deutschland absolviert haben, in den Kreis der Personen aufgenommen werden sollen, die einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche erhalten können (Art 2 Nr. 13). Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels in der Pflege ist dies ein überfälliger Schritt.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Nachweis über eine erfolgreich durchgeführte B2-Sprachprüfung für reglementierte Gesundheitsfachberufe auch nach Inkrafttreten dieses Gesetzes unabdingbar ist.

Darüber hinaus besteht aber weitergehender Handlungsbedarf im Hinblick auf die Beschäftigung von ausländischen Gesundheitsfachkräften. Es bedarf dringend eines einheitlichen Vorgehens in der Anerkennungspraxis der zuständigen Behörden auf Landesebene. So kommen z. B. bei Anerkennung von OTA/ATA-Antragstellern und Antragstellerinnen aus Drittstaaten die zuständigen Behörden bei vergleichbaren Qualifikationen zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen im Hinblick auf die durchzuführenden Anpassungsmaßnahmen. Vergleichbares ist auch bei Anerkennung von ausländischen Ärztinnen und Ärzten und Pflegekräften zu beobachten. Im Wettbewerb um qualifiziertes Gesundheitsfachpersonal ist ein verlässliches, einheitliches Anerkennungsverfahren unabdingbar und führt ansonsten zu einem Wettbewerbsnachteil für den Standort Deutschland.

- Stellungnahme -

Referentenentwürfe

Entwurf eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der Deutsche Berufsverband für Pflegeberufe (DBfK) bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17.02.2023.

Der DBfK als Mitglied des Deutschen Pfliegerates e.V. (DPR) trägt dessen Stellungnahme in allen Teilen mit und nimmt hier zu einigen Punkten ergänzend Stellung.
--

Wir bitten um eine Klarstellung im **§ 22a (2) „Beschäftigung von Pflegehilfskräften,**“ dass „die nach den Regelungen der Länder zuständige Stelle die Gleichwertigkeit ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zu einer Berufsausbildung als Pflegehilfskraft mit landesrechtlich geregelter Helfer- oder Assistenzausbildung in der Pflege mit einer Ausbildungsdauer von mindestens einem Jahr festgestellt hat.“

Zur Begründung: hierdurch ist unmissverständlich geregelt (vgl. z.B. § 113c SGB XI), dass Gesetz und Verordnung nicht auf die Beschäftigung von Personen mit unregelmäßigem Helfer- und Assistenzqualifikationen abzielen, die keine Berufsausbildung haben.

Berlin, 01.03.2023

Deutscher Berufsverband für Pflegeberufe (DBfK) - Bundesverband e. V.

Alt-Moabit 91 | 10559 Berlin | Telefon: +49 (0)30-2191570 | E-Mail: dbfk@dbfk.de | www.dbfk.de



Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Bundesministerium des Innern und für Heimat

abstimmung_einwanderung@bmas.bund.de
M3AG@bmi.bund.de

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Und zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat: Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Berlin, den 08.03.2023

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, zu den o.g. Referentenentwürfen Stellung zu nehmen. Angesichts der Kürze der Zeit werden wir uns auf die wichtigsten Punkte beschränken. Gerne stehen wir für einen weiteren Austausch zur Verfügung.

Der Arbeits- und Fachkräftemangel ist eine Wachstumsbremse und eine der größten Herausforderungen (nicht nur) für die Tourismusbranche. Wir begrüßen deshalb das Vorhaben der Bundesregierung, qualifizierte Einwanderung nach Deutschland durch verschiedene Maßnahmen zu erleichtern. Allerdings beschränken sich die Erleichterungen weitgehend nur auf Fachkräfte. Im Tourismus, wie auch in anderen Dienstleistungsbranchen besteht jedoch nicht nur ein Bedarf an Fach- sondern explizit auch an einfachen Arbeitskräften, ohne die die Räder dennoch vielerorts stillstünden. Für diesen Bedarf bieten die vorliegenden Vorschläge nur sehr eingeschränkt Abhilfe. Dies erfüllt uns als Verbund von Vertretern aus der Tourismus- und Reisebranche aus unterschiedlichsten Gewerken mit großer Sorge.

1. Das geforderte **Mindestgehalt** bei der Beschäftigung von Fachkräften in Höhe von 43,5% der Rentenbeitragsbemessungsgrenze ist zu hoch. Der sich daraus ergebende künftige Jahresverdienst von 49.580 € in Nicht-Mangelberufen übersteigt damit den durchschnittlichen Jahresbruttolohn in Deutschland um rund 3.500 €/Jahr. In Tourismus und Gastronomie bewegen sich die Gehälter in der Regel unterhalb des Gesamtdurchschnitts. Das durchschnittliche Jahresgehalt in der Gastronomie liegt beispielsweise bei rund 27.000 €, bei Köchen liegt es um 30.000 €. Maßstab für das Mindestgehalt sollte der Mindestlohn sein.
2. Die Branchen in Deutschland stehen nicht nur untereinander im Wettbewerb um Arbeitskräfte, sie sind auch Wettbewerber mit den anderen EU-Staaten. Der Durchschnittslohn in Spanien liegt bei 2.100 €, die Beitragsbemessungsgrenze bei 4070,10 €. In Frankreich beträgt er 2.900 Euro, Beitragsbemessungsgrenze 3.428 €,



Österreich liegt mit 3.200 € ebenfalls noch unter dem Durchschnittsgehalt in Deutschland, weist aber eine im Verhältnis deutlich geringere Beitragsbemessungsgrenze von 5.670 € auf. Für Österreich ergäbe sich demzufolge ein Mindestgehalt für Einwandernde in Höhe von 2.466,45 € im Monat, welches deutlich unter dem Durchschnittsgehalt liegt und erheblich näher an dem, was in der Tourismusbranche gezahlt wird. Arbeitgebende haben somit einen höheren (und realistischeren) Spielraum, Arbeitsangebote zu machen. Länder mit einer im Vergleich zum Durchschnittslohn niedrigeren Beitragsbemessungsgrenze haben somit im innereuropäischen Wettbewerb um ausländische Arbeitskräfte einen erheblichen Vorteil.

3. **Tarifbindung:** Der Tourismus ist von kleinsten, kleinen und mittelständischen Unternehmen bis hin zu Kleinstunternehmen mit weniger als zehn Mitarbeitern geprägt, die keinem Unternehmerverband angeschlossen sind und somit keinem Tarifvertrag unterliegen. Das bedeutet aber nicht, dass in diesen Betrieben nicht fair bezahlt wird. Wir verstehen und unterstützen das Anliegen der Bundesregierung, dass ausländische Beschäftigte zu gerechten Löhnen beschäftigt werden sollen. Es sollte aber die Möglichkeit für Betriebe, die keinem Arbeitgeberverband angehören, eröffnet werden, alternativ einen Nachweis zu erbringen, dass sie angemessen und fair entlohnen. Auch diese Betriebe müssen eine Chance haben, Arbeitskräfte im Ausland anzuwerben.
4. Die Anforderung, dass Einwanderungswillige eine **Berufsausbildung** vorlegen sollen, geht an der Realität in vielen touristischen Berufen vorbei. Für viele in Deutschland dringend benötigte Tätigkeiten gibt es selbst im Inland keine Berufsausbildung bzw. ist diese für die Berufsausübung häufig nicht (mehr) üblich (z.B. Kellner, Kassierer, Einzelhandel, Check- in und Gästebetreuung, Room Service, Reinigung). Im Ausland existiert häufig keine formelle Ausbildung für diese Tätigkeiten, die Menschen werden angelernt und erwerben sich weitere Berufspraxis im Job. Selbst wenn eine formale Ausbildung vorliegt, muss dennoch für deutschlandspezifische Aspekte wie Hygieneregeln, Arbeits- und Gesundheitsschutz nachgeschult werden, Erfordernisse und Aufwand sind vergleichbar. Wir plädieren dafür, die Anerkennungspartnerschaft auch auf solche Berufe und Tätigkeiten zu erweitern.
5. Aus 4 ergibt sich der Vorschlag, die nachträgliche Anerkennung von Berufsabschlüssen bzw. Berufserfahrung im Rahmen einer Anerkennungspartnerschaft demzufolge nicht allein auf Betriebe zu begrenzen die seit mindestens drei Jahren Ausbildungsbetrieb sind. Auch Betriebe, die selbst nicht ausbilden, sollte für Tätigkeiten, die keine formale Berufsausbildung erfordern, die Gelegenheit gegeben werden, die Qualifikation der Mitarbeiter zu bewerten und zu bestätigen bzw. für die notwendige Weiterqualifizierung zu sorgen und dies zu belegen.
6. Wie begrüßen, dass die **Anerkennung von Berufserfahrung und Abschlüssen** aus dem Ausland deutlich erleichtert wird. Allerdings muss für die Überprüfung sichergestellt sein, dass sich daraus kein neuer Flaschenhals zusätzlich zur Visumsvergabe entwickelt.



7. Wir begrüßen deshalb auch die Absicht, die **Visumvergabe** zu beschleunigen. Bei der West-Balkanregelung werden derzeit Termine für die Visumsvergabe verlost, weil der Andrang zu hoch und die Kapazitäten in den Auslandsvertretungen zu gering ist. Dort muss dringend Abhilfe geschaffen werden, damit die Vergabe schnell und bedarfsgerecht erfolgen kann.
8. Liegen keinen ausreichenden **Sprachkenntnisse** in der deutschen Sprache vor, kann für die Chancenkarte alternativ Englisch auf Sprachniveau C1 nachgewiesen werden. C1 verlangt sehr umfassende Sprachkenntnisse, knapp unter dem Niveau eines Muttersprachlers. Das erscheint uns als Hürde zu hoch und auch nicht notwendig. Ein Niveau B2 oder gegebenenfalls sogar B1 wäre aus unserer Sicht ausreichend, da damit der Arbeitsalltag in den meisten Fällen problemlos bestritten werden kann. Die weitere sprachliche Qualifikation kann in den Betrieben stattfinden.
9. Die Entfristung, Ausweitung und Aufstockung der **West-Balkan-Regelung** begrüßen wir ausdrücklich. Allerdings wird die Verdopplung des Kontingents auf 50.000 pro Jahr nicht ausreichen, um den Bedarf zu decken. Einwanderungswillige, die über die West-Balkanregelung einreisen, bieten für weite Teile der Dienstleistungsbranche, sowie andere Branchen wie die Bauwirtschaft den einzigen Weg, um ungelernete Arbeitskräfte oder solche, die ihre Qualifikation durch Berufserfahrung nicht hinreichend nachweisen können, anzuwerben. Entsprechend hoch ist der Bedarf. Wir schlagen vor, statt einer fixen Zahl entweder auf jede Beschränkung zu verzichten oder diese bedarfsgerecht auszugestalten.
10. Für **kurzzeitige Beschäftigungen** sieht das Gesetz einen Arbeitsmarktzugang unabhängig von einer Qualifikation vor. Dieser ist auf anfänglich 30.000 Arbeitskräfte begrenzt, die mindestens 30 Wochenstunden beschäftigt werden müssen. Angesichts des hohen, auch saisonalen Bedarfs in Tourismus und Gastronomie schlagen wir vor, auf eine solche Kontingentierung zu verzichten, da die Arbeitsaufnahme ohnedies in einem zeitlich klar befristeten Rahmen erfolgt. Es stellt sich zudem die Frage, welche Kriterien der Überprüfung und Neuzuteilung der Kontingente zugrunde liegen.
11. Die Tourismusbranche ist gerne bereit und hat das auch bereits in Taten unter Beweis gestellt, dass man gerne und erfolgreich **Geflüchtete** integriert und diesen eine berufliche Perspektive und Qualifikation bietet. Allerdings ergeben sich dort etliche Hürden. So verhindern beispielsweise mangelnde Kinderbetreuungsmöglichkeiten häufig die Arbeitsaufnahme geflüchteter Frauen.

Nicht zuletzt sind die Betriebe aber zudem auf der Suche nach einer langfristigen Perspektive für Unternehmen. Arbeitsfähige Flüchtende können die angespannte Lage kurzfristig lindern, bereits mittelfristig stellt das aber keine Lösung dar.



Über das Aktionsbündnis Tourismusvielfalt:

Im Aktionsbündnis Tourismusvielfalt (ATV) haben sich 28 touristische Branchenverbände zusammengeschlossen und vertreten mehr als zehntausend Unternehmen, die für über eine Million Arbeitsplätze verantwortlich sind. Das Aktionsbündnis vereinigt einen umfassenden Querschnitt der deutschen Tourismuslandschaft.

Die gemeinsame Zielsetzung ist es, die vielfältige Tourismuslandschaft zu erhalten. Das Aktionsbündnis tritt gemeinsam und mit einer Stimme gegenüber Politik und Öffentlichkeit auf und bündelt die Interessen der Branche. Nähere Informationen finden sich unter www.tourismusvielfalt.de



Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den Referentenentwürfen des BMI und des BMAS

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Stand 17.02.2023) und

Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

07.03.2023

DGB-Stellungnahme zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten

Der DGB legt seine Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung – Stand 17.02.2023 – sowie zum Referentenentwurf zur Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vor.

Die Einschätzung des DGB basiert auf folgenden Leitlinien. Der DGB konstatiert, dass:

- Hürden in den Beantragungsverfahren der Visa und zur Anerkennung von Berufssowie Hochschulqualifikationen abgesenkt werden müssen; sie müssen kürzer und berechenbarer werden,
- eine Gleichbehandlung zwischen Eingewanderten aus Drittstaaten und inländischen Arbeitnehmer*innen zwingend gewährleistet werden muss,
- Eingewanderte aus Drittstaaten grundsätzlich zu tarifvertraglichen Bedingungen zu beschäftigen sind,
- eine an den spezifischen Bedarfen orientierte Beratung und Unterstützung beim Einstieg in Beschäftigung sichergestellt werden muss,
- ein geplantes Punktesystem umfassende und transparente Möglichkeiten für eine Einwanderung eröffnen muss, auch ohne einen Arbeitsvertrag vorweisen zu müssen
- ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen dringend vorzubeugen ist,
- die Bindung des Aufenthaltstitels an die Beschäftigung bei nur einem Arbeitgeber abzuschaffen ist, weil sich daraus Abhängigkeitsverhältnisse mit vielen Folgeproblemen ergeben; Aufenthaltstitel und Visa sollten für Fälle, in denen beispielsweise Beschäftigten gekündigt wird oder Vertragsbedingungen durch die Arbeitgebenden nicht eingehalten werden, noch sechs Monate weiter gültig bleiben und zur eigenständigen Existenzsicherung übergangsweise eine Erwerbstätigkeit möglich sein.
- der Zugang zu umfassenden Informationen Einreisewilligen eine realistische, unabhängige Einschätzung der Rahmenbedingungen in Deutschland ermöglichen soll,
- der Erwerb der deutschen Sprache niedrigschwellig, kostenfrei für die zuwandernden Menschen und für alle Personengruppen – auch solchen mit besonderen Bedarfen – möglich sein muss,

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstandsverwaltung

Abteilung Demokratie, Migration und
Antirassismuspolitik – DMA

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

E-Mail:
vera.egenberger@dgb.de
Tel.: (030) 24060-507
evelyn.raeder@dgb.de
Tel: (030) 24060 399
martin.varga@dgb.de
Tel: (030) 24060 269

www.dgb.de



- unverzüglich eine bundesweite Vereinheitlichung der Verfahren der Qualifikationsanalyse und Anerkennung beruflicher Qualifikationen entwickelt und umgesetzt werden muss,
- gesellschaftliche Integration keine Einbahnstraße ist und von staatlichen Institutionen, von den Sozialpartnern und darüber hinaus auch gesamtgesellschaftlich getragen werden muss.

Inhalt

1	Grundsätzliche Bewertung	3
2	Im Einzelnen	4
2.1	Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Schwerpunkt: Aufenthaltsgesetz)	4
2.1.1	Allgemeines (Art. 2 Nr. 9, betrifft § 18 AufenthG)	4
2.1.2	Umsetzung der Änderungen aus der überarbeiteten Blue Card Richtlinie (Schwerpunkt in Art. 1 Nr. 7, betrifft u. a. § 18g AufenthG)	4
2.1.3	Aufenthalte zum Zweck der Berufsankennung und Qualifizierung; Nebentätigkeiten (Schwerpunkt in Art. 2 Nr. 6, betrifft u. a. § 16d AufenthG)	5
2.1.4	Chancenkarte (Art. 2 Nr. 15, betrifft § 20a AufenthG)	8
2.1.5	Beschäftigung mit fachfremder Qualifikation (Art. 2 Nr. 10 und 11, betrifft §§ 18a, 18b AufenthG)	9
2.1.6	Weitere Regelungen (Art. 2 Nr. 12a sowie Art. 2 Nr. 16 b, 22, betrifft §§ 18c, 39 und 98a AufenthG)	10
2.1.7	Informationen und Beratung für Eingewanderte aus Drittstaaten (§ 45 b und c AufenthG)	11
2.2	Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Schwerpunkt: Änderung der Beschäftigungsverordnung)	11
2.2.1	Entfristung und Erweiterung der Westbalkanregelung (Art. 1 Nr. 2 und Art. 2 Nr. 11, betrifft § 26 Abs. 2 BeschV)	11
2.2.2	Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (Art. 2 Nr. 9, betrifft § 15d BeschV)	13
2.2.3	Sanktionen gegen Arbeitgeber (Art. 2 Nr. 14, betrifft § 36 Abs. 4 BeschV)	16
2.2.4	Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung (Art. 2 Nr. 4, betrifft § 6 BeschV)	17
2.2.5	Weitere geplante Änderungen in der Beschäftigungsverordnung	18
2.3	Sonstige Aspekte	19
2.3.1	Statuswechsel zulassen	19
2.3.2	Kapazitäten der Ausländerbehörden und weiterer Behörden stärken	20
2.3.3	Private Arbeitsvermittlung regulieren; kein Einsatz von Leiharbeitsunternehmen	20
2.3.4	Diskriminierungserfahrungen von Eingewanderten berücksichtigen	22
2.3.5	Erstansprechstelle aufbauen	22
3	Resümee	22



1 Grundsätzliche Bewertung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen ausdrücklich viele Maßnahmen, die vor allem im Gesetzentwurf enthalten sind. Sie sind ein guter Schritt in die richtige Richtung. Die Maßnahmen, die auf eine verstärkte Einwanderung in Helfertätigkeiten abzielen und im vorliegenden Verordnungsentwurf enthalten sind, werden demgegenüber kritisch bewertet.

Der Fokus der Entwürfe liegt auf der „Sicherung des Fach- und Arbeitskräftebedarfs“. Gesellschaftspolitische Dimensionen bleiben weitestgehend ausgeblendet. Fachkräfteeinwanderung darf sich aus der Sicht des DGB keinesfalls nur am Arbeitgeberinteresse orientieren, sondern der Mensch sollte im Vordergrund stehen. Wer nach Deutschland kommt, hier lebt und arbeitet und bleiben möchte, braucht die Chance, in unserer Gesellschaft anzukommen und ökonomisch und politisch teilzuhaben, sowie nachhaltige Bleibeperspektiven. Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung leistet hierzu einen gewissen Beitrag, beschränkt sich aber zu sehr auf Verfahren und Abläufe.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund vertritt die Interessen von Arbeitnehmenden, gleich welcher Herkunft und welchen Geschlechts. **Gleiche Entlohnung am gleichen Ort für die gleiche Tätigkeit** muss auch bei der Fachkräfteeinwanderung gelten. Einwanderung darf nicht dazu dienen, gute Arbeitsbedingungen und Tarifverträge zu unterlaufen oder dringend nötige Verbesserungen auszubremsen. Die Beschäftigten, ganz gleich ob bereits in Deutschland lebend oder neu einwandernd, verdienen verlässliche Regeln, die gute und qualifikationsgerechte Arbeit sicherstellen. Menschen aus Drittstaaten und insbesondere die hier nicht dauerhaft Beschäftigten müssen viel stärker vor Arbeitsausbeutung geschützt werden. Die im Referentenentwurf vorgestellten Maßnahmen weisen einige, jedoch zu zögerliche Maßnahmen in diese Richtung auf, die teils lediglich neu entstehende Risiken ausgleichen.

Nicht nachvollziehbar ist für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, dass im vorliegenden Gesetzentwurf die gleichstellungspolitischen Auswirkungen der geplanten Änderungen weder geprüft noch dargestellt werden – obwohl die Regierungsparteien sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt haben, Gesetze künftig einem Gleichstellungsscheck zu unterziehen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern seit Langem, bestehende und künftige Gesetze in einem strukturierten Checkverfahren zu überprüfen mit dem Ziel, die Gesetzesfolgen aus einer gleichstellungspolitischen Perspektive zu bewerten und die Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Politikfeldern gleichermaßen voranzutreiben. Dies gilt auch bei der Einwanderung.



2 Im Einzelnen

2.1 Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Schwerpunkt: Aufenthaltsgesetz)

2.1.1 Allgemeines (Art. 2 Nr. 9, betrifft § 18 AufenthG)

Künftig soll Abschnitt 4 im Kapitel 2 des Aufenthaltsgesetzes (Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit) ausweislich der Änderungen in § 18 Abs. 1 nicht nur der Sicherung der Fachkräftebasis, sondern auch der Arbeitskräftebasis dienen.

Hier wird Bezug auf die nachhaltige Integration von Fachkräften sowie Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft genommen. Auch die Begründung des Entwurfs erklärt die Änderungen damit, dass künftig auch Aufenthalts- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte mit ausgeprägter Berufserfahrung bestehen. Diese Möglichkeiten begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, da es sich faktisch um Fachkräfte handelt, die aber aufgrund zu hoher Vergleichbarkeitsanforderungen bislang keinen hinreichenden Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt hatten.

Doch die Änderungen insbesondere in § 18 Abs. 1 S. 1 AufenthG haben weiterreichende Implikationen: Die Änderung einer Grundsatznorm bahnt einen Paradigmenwechsel an. Denn sie kann nicht ohne den Kontext der weiteren geplanten Änderungen insbesondere in der Beschäftigungsverordnung betrachtet werden, die auf eine Ausweitung der Arbeitskräfteeinwanderung abzielen und dabei auch unabhängig von bestimmten berufspraktischen Vorerfahrungen sind. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften weisen darauf hin, dass es in Deutschland statistisch nachweisbar keinen allgemeinen Arbeitskräftemangel gibt. Vulnerable Gruppen von Erwerbsmigrant*innen dürfen nicht ausgenutzt werden, um Arbeitgeber vom Druck zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelten zu entlasten. Zudem können bei der Fachkräftesicherung die Aktivierung inländischer Fachkräftepotenziale durch eine Verbesserung der Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderung durch Einwanderung ergänzt, aber nicht ersetzt werden.

2.1.2 Umsetzung der Änderungen aus der überarbeiteten Blue Card Richtlinie (Schwerpunkt in Art. 1 Nr. 7, betrifft u. a. § 18g AufenthG)

Ein Gutteil der geplanten Änderungen erwächst aus der Überarbeitung der Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG. Die sogenannte Blue Card Richtlinie war aufgrund von identifizierten Hürden überarbeitet worden und Rahmenbedingungen für die EU weite Berücksichtigung von Aufenthaltszeiten in anderen EU-Ländern wurden aufgenommen.



Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass

- bezüglich der **Anwartschaftszeiten** für die Niederlassungserlaubnis in Deutschland auch **Aufenthaltszeiten** (inkl. Studienzeiten) **aus anderen EU-Ländern** und im Besonderen Zeiten eines Aufenthaltes über die Blaue Karte, die in einem anderen EU-Land ausgestellt wurde (§ 9 Aufenthaltsgesetz) nun **anerkannt** werden.
- Anforderungen an die **Gehaltshöhen** abgesenkt werden (§ 18g), um einem größeren Kreis von Personen den Zugang zur Blue Card zu ermöglichen, wenngleich die tatsächliche Wirkung abzuwarten bleibt.
- einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung nun **ohne Zustimmung der BA eine Blaue Karte EU ausgestellt** werden wird, sofern sie einen entsprechenden Beruf ausübt oder der Hochschulabschluss nicht mehr als drei Jahre zurückliegt (§ 18g).
- ein **Arbeitgeberwechsel** zumeist ohne BA Zustimmung **möglich** (§ 18g) sein wird. Die Meldung des Wechsels eines Arbeitgebenden durch den*die Beschäftigte in den ersten 12 Monaten des Aufenthaltes bei der Ausländerbehörde zu melden (§ 82) stellt ein zumutbares Hindernis dar und dient der möglichen Kontrolle der angemessenen Arbeitsbedingungen.
- wenn die Blaue Karte EU in einem anderen Mitgliedsstaat der EU ausgestellt wurde, die Person unter bestimmten Voraussetzungen nach Deutschland einreisen kann, ohne einen neuen Aufenthaltstitel beantragen zu müssen (§ 18i).
- die Blaue Karte EU **mit der Zustimmung der BA vergeben** werden kann, wenn Personen aus Drittstaaten ohne **Fachkräftequalifizierung** eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen wollen, sofern eine mindestens dreijährige Berufserfahrung (die in den letzten sieben Jahren erworben wurde) dokumentiert werden kann.

Diese Maßnahmen stellen eine Reduzierung der Hürden der EU-internen Fachkräftemigration dar. Es bleibt hier zu bedenken, dass die EU-Binnenmigration auch eine Abwanderung aus Deutschland bedeuten kann. Es wird daher vom DGB deutlich angemahnt, Rahmenbedingungen für den Aufenthalt von Fachkräften so auszugestalten, dass Fachkräfte Deutschland als attraktives Aufnahmeland wahrnehmen und langfristig ansässig bleiben wollen. Hier bedarf es eines Perspektivwechsels in gesellschaftspolitischer Sicht, aber auch des Aufbaus von Unterstützungsstrukturen, die das Ankommen, die Wohnungssuche, die Betreuung und Beschulung von Kindern, die Erwerbstätigkeit von Partner*innen sowie die Wahrnehmung von Freizeitaktivitäten unterstützen, zugleich in Fällen von Diskriminierungserfahrung Beratung anbieten.

2.1.3 Aufenthalte zum Zweck der Berufsanerkennung und Qualifizierung; Nebentätigkeiten (Schwerpunkt in Art. 2 Nr. 6, betrifft u. a. § 16d AufenthG)

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass

- die **Aufenthaltsurlaubnis zur Anerkennung einer Berufsqualifikation** (§ 16d AufenthG) von 18 (verlängerbar um sechs) auf 24 (verlängerbar um 12) Monate



verlängert und die in § 16d Absatz 3 vorgesehene Befristung von zwei Jahren für die Durchführung des Anerkennungsverfahrens auf drei Jahre erhöht wird.

- in § 16d Abs. 6 AufenthG eine eigenständige **Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeit zur Qualifikationsanalyse** geschaffen wird, also für Fälle, in denen der nötige Qualifikationsnachweis fehlt und die Qualifikation anderweitig festgestellt werden muss.
- für Studierende und Sprachkursteilnehmende sowie im Fall der Aufenthaltserlaubnis zur Anerkennung einer Berufsqualifikation der **Umfang möglicher Nebentätigkeiten** von 10 auf 20 Wochenstunden erhöht wird.

Außerdem wird auf Basis einer **Anerkennungspartnerschaft** in § 16d Abs. 3a AufenthG eine neue Möglichkeit eines Aufenthaltstitels zur Beschäftigung mit begleitender beruflicher Anerkennung geschaffen. Das Anerkennungsverfahren kann in Deutschland begonnen werden und muss nicht mehr vom Ausland aus eingeleitet werden. Arbeitgeber müssen sich gegenüber Einwandernden jeweils verpflichten, die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung ihrer Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen. Der **Arbeitsmarktzugang** wird in § 2a BeschV (Art. 2 Nr. 3 des Verordnungsentwurfs) geregelt.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen grundsätzlich die geplanten Änderungen zum Aufenthalt in Verbindung mit der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen. Ein Aufenthalt zu diesem Zweck muss so gestaltet sein, dass das Ziel der vollwertigen Anerkennung bzw. des Erlangens eines Berufsabschlusses im Vordergrund steht. Nur so bieten sich für die Betroffenen Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt und werden Sackgassen in an- und ungelernten Tätigkeiten vermieden. Entscheiden sich Arbeitgeber auf diesem Wege Fachkräfte im Ausland anzuwerben, müssen sie in die Pflicht genommen werden, verbindlich für die Erreichung des Qualifikationsziels zu sorgen.

Das Durchlaufen der Anerkennungsverfahren dauert häufig sehr lange und endet mit dem Feststellen eines Nachqualifizierungsbedarfs. Adäquate Angebote zur Deckung dieses Nachqualifizierungsbedarfs stehen meist nicht unmittelbar und vollumfänglich zur Verfügung. Die Sicherung des Lebensunterhalts in dieser Phase ist häufig ein Problem für die Betroffenen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen daher folgende **Ergänzungen** vor:

- Der Arbeitgeber sollte nicht nur auf die Eignung für Ausbildung und Nachqualifizierung überprüft werden, sondern muss in die Pflicht genommen werden, den Betroffenen ein adäquates Angebot zur Nachqualifizierung bei einer teilweisen Gleichwertigkeit der Ausgangsqualifikation zu machen. Eine solche Verpflichtung muss über Freistellungen oder Angebote zu Praktika, wie es in der Begründung zum Gesetzentwurf beschrieben ist, hinausgehen.
- Etwaige Kosten der Qualifizierung sind grundsätzlich vom Arbeitgeber zu tragen – staatliche Finanzierungsmöglichkeiten kommen lediglich nachrangig und unter restriktiven Bedingungen zum Tragen.



- Grundsätzlich ist ein verbindlicher Anspruch auf Anschlussbeschäftigung auf Fachkraftniveau (auch in Vollzeit) einzuräumen, wenn die Qualifizierung abgeschlossen wurde und entsprechende Arbeitsplätze bei dem Arbeitgeber verfügbar sind. Bei fehlendem Angebot sind rechtzeitig Vermittlungsbemühungen durch die Bundesagentur für Arbeit zu initiieren.
- Für die Dauer des Anerkennungsverfahrens und anschließender Nachqualifizierung kann eine Aufenthaltserlaubnis von insgesamt drei Jahren knapp bemessen sein. Durchlaufen die Betroffenen eine Nachqualifizierung, sollte die Dauer des Aufenthalts am Qualifizierungsziel orientiert sein, wie es bei dem Aufenthalt zur Feststellung der Gleichwertigkeit vorgesehen ist. Der Verweis auf den Wechsel in andere Aufenthaltstitel ist mit hohen Unsicherheiten und Hürden verbunden.
- Auch die Dauer des Aufenthalts von bis zu sechs Monaten zur Feststellung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Qualifikationen kann durch die langen Verfahrensdauern im Einzelfall zu knapp bemessen sein. Hier wäre eine längere Aufenthaltserlaubnis angezeigt. Die Möglichkeit den Aufenthalt fortzusetzen, wenn Anpassungsbedarf festgestellt wurde, ist zu begrüßen. Nach der Feststellung über die Gleichwertigkeit muss jedoch ein passendes Qualifizierungsangebot gefunden werden. Es sollte klargestellt werden, dass eine ggf. entstehende Verzögerung bis zur Aufnahme unschädlich für den Aufenthaltsstatus ist.
- Es sollte geprüft werden, welche weiteren Maßnahmen (möglicherweise bis hin zur Bescheidfiktion als ultima ratio bei überlangen Verfahren) zum Zweck der Verfahrensbeschleunigung zu welchem Zeitpunkt zum Tragen kommen sollten.

Ungeachtet dessen verweist der DGB auf weitere notwendige Änderungen bei den Anerkennungsverfahren und im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG). Dazu gehören insbesondere die Beschleunigung und Standardisierung der Verfahren, eine bessere personelle Ausstattung der zuständigen Behörden, mehr Beratungsangebote und, die Kostenverantwortung der Arbeitgeber sowie ergänzend verbesserte Zuschüsse für die Betroffenen, damit diese nicht an den Kosten der Verfahren scheitern. Allgemein ist ein Gesamtkonzept zur Verbesserung und Standardisierung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erforderlich; die unübersichtliche „Anerkennungslandschaft“ sollte im Hinblick auf das übergeordnete Ziel „Qualifikationsadäquate Integration in den Arbeitsmarkt“ aufgearbeitet und sinnvoll strukturiert werden. Dabei sind einschlägige Länderkompetenzen ebenso zu berücksichtigen wie gesamtgesellschaftliche Bedarfe an qualifizierter Erwerbsmigration.

Kritisch zu bewerten ist, dass der **Konnex zwischen Nebenbeschäftigung und angestrebter Tätigkeit** bei einer Aufenthaltserlaubnis zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nach § 16d AufenthG insgesamt gelockert wird. Während der neue § 16d Abs. 3a AufenthG einen konkreten Arbeitsplatz und eine Vereinbarung mit dem Arbeitgeber zur Anerkennung der Qualifikation voraussetzt, wird durch die Änderung in Abs. 2 jegliche



Nebenbeschäftigung ermöglicht. Jedoch sollte bei Nebenbeschäftigungen der Zusammenhang mit der angestrebten Tätigkeit gewahrt bleiben, um zu vermeiden, dass Beschäftigte in Tätigkeiten verharren müssen, für die sie überqualifiziert sind. Das Argument der Entwurfsbegründung, die bisherige Anforderung habe Arbeitgeber oft davon abgehalten, eine Nebenbeschäftigung anzubieten, dürfte mit Blick auf die Arbeitsmarktlage in vielen Branchen und Berufen inzwischen weniger valide sein.

Wer nach § 16a eine Berufsausbildung oder eine berufliche Weiterbildung durchläuft, soll künftig in **einen anderen Aufenthaltstitel wechseln** können. Das ist zu begrüßen, es erschließt sich jedoch nicht, warum während dieser Zeit nicht auch eine Beschäftigung nach § 19c ausgeübt werden oder bei Erfüllung der Voraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis vor dem Abschluss erworben werden kann.

2.1.4 Chancenkarte (Art. 2 Nr. 15, betrifft § 20a AufenthG)

Eine Chancenkarte (zukünftiger § 20a des Aufenthaltsgesetzes) soll nach dem Referentenentwurf Drittstaatsangehörigen die Möglichkeit eröffnen, für die Suche nach Erwerbstätigkeit einzureisen. Eine staatlich anerkannte **mindestens zweijährige Berufsausbildung**, die **Lebensunterhaltsicherung** und **hinreichende deutsche Sprachkenntnisse** werden vorausgesetzt. Es werden Punkte vergeben für eine staatlich anerkannte Berufsqualifikation oder einen Hochschulabschluss, das Lebensalter unter 35 und wenn die Person sich zuvor bereits in Deutschland aufgehalten bzw. Bezüge nach Deutschland hat. Die Chancenkarte berechtigt zur **Beschäftigung von bis zu 20 Stunden pro Woche**. Die Erteilung ist auf ein Jahr begrenzt. Bis zu zwei **Patenschaften** können von einer Person übernommen werden. Zugang zu sozialen Leistungen ist in dieser Zeit nicht gegeben.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Option einer Patenschaft, die eine Brücke schlagen kann in den Betrieb, das betriebliche Umfeld und den Wohnort. Diese Patenschaften sollten eine gesellschaftliche Anerkennung erfahren und als gemeinnützige Tätigkeit anerkannt werden. Der DGB schätzt ein, dass eine Beschäftigung von bis zu 20 Stunden diesen arbeitssuchenden Drittstaatsangehörigen die Anforderung der eigenständigen Lebensführung erleichtern kann und somit potenziell eine etwas stärkere Attraktivität bietet.

Der DGB hat sich bereits seit der sogenannten Süßmuth-Kommission im Jahr 2000, die Ansätze zur Entwicklung eines gesetzlichen Rahmens für ein Einwanderungsland Deutschland diskutiert hat, für Einwanderungsmöglichkeiten, die auf einem Punktesystem basieren, stark gemacht. Dies sollte aus Sicht des DGB eingebettet sein in die Vereinfachung der Aufenthaltstitel und in eine Harmonisierung der Zugangsmöglichkeiten zu einem Daueraufenthalt (beispielsweise bezüglich der Sprachkenntnisse, der Möglichkeit zur Familienzusammenführung, etc.). Die Darlegung im Koalitionsvertrag, dass neben dem bestehenden Einwanderungsrecht eine Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems als zweite Säule etabliert würde, um Arbeitskräften zur Jobsuche den gesteuerten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, ließ bereits erkennen, dass ein weiterer Aufenthaltsstatus geplant ist



– statt wie vom DGB priorisiert wird – bestehende Titel zu verbinden. Ein für jede*n Einwanderungswillige*n geltendes Punktesystem wird auf die spezifische Gruppe reduziert.

Die Bundesregierung muss sich zudem vergegenwärtigen, dass nicht in allen Ländern das System der staatlich anerkannten Berufsbildung besteht und somit die möglichen Herkunftsländer eingeschränkt werden.

Werden außerdem die Anforderungen an die Sprachkenntnisse berücksichtigt und die Voraussetzung, den Lebensunterhalt bestreiten zu müssen, steht aus der Sicht des DGB zu erwarten, dass die Chancenkarte nur eingeschränkt attraktiv sein wird und somit kaum positive Auswirkungen auf die Fachkräfteeinwanderung haben wird. Denn die Voraussetzungen sind so hoch, dass ein Großteil derjenigen, die sie erfüllen, auch die Voraussetzungen der bereits bestehenden und der mit dem Entwurf neu geschaffenen anderen Zugangswege erfüllen wird.

Die Erfahrungen aus anderen Einwanderungsländern, in denen ein sichtbarer Anteil von qualifizierten Eingewanderten den beruflichen Aufstieg nicht erreichen, sollten berücksichtigt werden. Beratung und gesellschaftliche Unterstützung ist, über das erste Ankommen hinaus, notwendig. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen hierfür eine spezialisierte Anlaufstelle vor, die auch Qualifizierung und berufliche Weiterentwicklung unterstützen soll. Perspektivisches Ziel muss es aber sein, die Beratungslandschaft zu vereinfachen und Beratung für möglichst viele Bereiche aus einer Hand anzubieten.

Der DGB möchte kritisch anmerken, dass Art. 21 Abs. 1 der Europäischen Grundrechtecharta Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, (...), des Alters oder der sexuellen Ausrichtung verbietet. Eine statische Altersgrenze bei der Chancenkarte widerspricht diesem Grundsatz. Sie ist durch eine dynamische und diskriminierungsfreie Anforderung zu ersetzen.

2.1.5 Beschäftigung mit fachfremder Qualifikation (Art. 2 Nr. 10 und 11, betrifft §§ 18a, 18b AufenthG)

Die neuen Regelungen in den §§ 18a, 18b AufenthG sollen es Fachkräften mit Berufsausbildung oder akademischer Ausbildung ermöglichen, auch in fachfremden Berufen (jede qualifizierte Beschäftigung) zu arbeiten. Im Fall einer inländischen Qualifikation soll dies auch ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit möglich sein. Diese Regelung würde einerseits Einwandernden mehr Möglichkeiten bei der Berufswahl eröffnen, könnte aber andererseits zu arbeitgeberseitigem Missbrauch einladen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, mittels geeigneter Regularien und/oder Kontrollmechanismen sicher zu stellen, dass Arbeitgebende nicht von vornherein fachfremde Personen anwerben (lassen), die keine Chance haben, im angeworbenen Beruf zu arbeiten, und sie dann als prekär vergütete Arbeitskräfte einsetzen – fachliche Nähe der ausgeübten Tätigkeit zur Qualifikation oder ein vergleichbares Niveau der Arbeitsentgelte im Zielberuf und in dem Beruf, für den die Qualifikation anerkannt ist, muss gegeben sein.



2.1.6 Weitere Regelungen (Art. 2 Nr. 12a sowie Art. 2 Nr. 16 b, 22, betrifft §§ 18c, 39 und 98a AufenthG)

Die Frist, um eine **Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte** zu erhalten, wird von vier auf drei Jahre verkürzt (Art. 2 Nr. 12 a, betrifft § 18c AufenthG). Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Fristverkürzung, weil sie einen langfristigen Aufenthalt begünstigt. Gleichzeitig darf der Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nicht erlöschen bzw. die Frist neu beginnen, wenn Beschäftigte phasenweise im EU-Ausland tätig sind.

Der Gesetzentwurf führt als neues Instrument beim Arbeitsmarktzugang eine **Globalzustimmung** der Bundesagentur für Arbeit für die Ausübung bestimmter Berufe und Beschäftigungen durch eine Fachkraft ein (Art. 2 Nr. 16 b, betrifft § 39 AufenthG). Mit der Globalzustimmung stellt die Bundesagentur fest, dass die Besetzung offener Stellen mit durch Tarifvertrag oder durch die Bundesagentur für Arbeit festgelegten Arbeitsbedingungen arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist. Damit muss die titelerteilende Behörde die Bundesagentur für Arbeit nicht mehr im Einzelfall beteiligen, wenn es um einen Beruf oder eine Beschäftigung geht, für die eine Globalzustimmung vorliegt. Geprüft wird nur, ob der Arbeitgeber die Bedingungen zusichert, die in der Globalzustimmung enthalten sind. Ziel ist eine Beschleunigung des Verfahrens zur Erteilung des Aufenthaltstitels.

Wenngleich diese Zielsetzung und ebenso die damit verbundene Entlastung der Bundesagentur für Arbeit dem Grunde nach zu begrüßen ist, birgt die Regelung auch erhebliche Risiken: So ist bislang in der Einzelfallzustimmung zu prüfen, ob die einwandernde Person zu gleichen Bedingungen wie inländische Arbeitskräfte beschäftigt wird. Zu diesem Zweck muss der Arbeitgeber entsprechende Auskunft erteilen. Es ist zweifelhaft, ob eine Zusicherung dasselbe Schutzniveau garantieren kann. Jedenfalls muss zwingend gewährleistet sein, dass Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen nicht unterlaufen werden und dass die Globalzustimmung nicht für Berufe mit hohem Prekaritäts- und Ausbeutungsrisiko erteilt wird.

Der neue § 98a Abs. 2 AufenthG, wonach der Arbeitgeber zur **Zahlung des Entgeltes** verpflichtet sein soll, das er der Bundesagentur **nach § 39 Abs. 4 AufenthG** mitgeteilt hat, ist vom Ansatz her sehr zu begrüßen. Ausweislich der Entwurfsbegründung erhalten Drittstaatsangehörige damit einen eigenständig einklagbaren Anspruch auf Gewährung der Arbeitsbedingungen, die der Zustimmung oder der Arbeitserlaubnis zugrunde lagen, jedoch werden arbeitsvertragliche Änderungen der Arbeitsbedingungen zu Ungunsten des*r Ausländers*in nicht ausgeschlossen, sondern sind der Bundesagentur lediglich mitzuteilen, wodurch eine erneute Prüfung ausgelöst wird. Sind die Bedingungen auf Grundlage der erneuten Prüfung anzupassen und unterbleibt dies, kann aber – so die Begründung – der Entgeltanspruch auf Basis der ursprünglichen Zustimmung eingeklagt werden. Letzteres sollte im Gesetzestext selbst ausdrücklich klargestellt werden, um Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Wünschenswert wäre zudem, dass ein entsprechender Anspruch auch im Falle der Globalzustimmung für das Arbeitsentgelt greift, das der Arbeitgeber nach dem neuen § 39 Abs. 2a AufenthG zusichert (siehe dazu oben), um die Risiken der Globalzustimmung aufzufangen.



2.1.7 Informationen und Beratung für Eingewanderte aus Drittstaaten (§ 45 b und c AufenthG)

Gesetzesänderungen sehen vor, **ab 2026** Drittstaatsangehörigen ein **verstetigtes Beratungsangebot** zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen anzubieten. Das BMAS ist die zuständige Behörde, welche diese Aufgabe an Dritte übertragen kann (§ 45b). Arbeitgebern soll außerdem die Verpflichtung auferlegt werden, Beschäftigte aus Drittstaaten über das Beratungsangebot zu informieren (§ 45c).

Die geplante Verstetigung und dauerhafte Förderung aus Bundesmitteln des seit 2017 bestehenden Angebots „Faire Integration“ zur Beratung von Drittstaatsangehörigen in arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen ist ausdrücklich zu begrüßen. Eine solche Beratung dauerhaft und umfassend anbieten zu können, ist dringend notwendig und ermöglicht Drittstaatsangehörigen, in arbeitsrechtlichen Problemlagen individuelle Beratung und Unterstützung zu erhalten. Allerdings besteht bei den Regelungen dringender Nachbesserungsbedarf: Eine vollständige Finanzierung aus Bundesmitteln sollte vorgesehen und die Koordinierungsstelle – um eine Kontinuität zu wahren und bestehende Expertise und Strukturen zu nutzen – dauerhaft beim DGB verankert werden.

2.2 Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Schwerpunkt: Änderung der Beschäftigungsverordnung)

2.2.1 Entfristung und Erweiterung der Westbalkanregelung (Art. 1 Nr. 2 und Art. 2 Nr. 11, betrifft § 26 Abs. 2 BeschV)

Die Westbalkanregelung, die Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten ohne Qualifikationsanforderungen den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt eröffnet, wird entfristet und das Kontingent von 25.000 auf 50.000 Personen verdoppelt (die Inkrafttretenszeitpunkte der beiden Regelungen sind entkoppelt, sodass die Entfristung aller Voraussicht nach nahtlos zum Jahreswechsel 2024 erfolgen kann).

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat die Westbalkanregelung seit Beginn kritisch bewertet, weil sie zu wenig Schutz für die Arbeitsmigrant*innen aus diesen Staaten und gleichzeitig kaum die Möglichkeit zum dauerhaften Aufenthalt bietet. Die Absicht der Bundesregierung, die Anzahl der Asylanträge von Personen aus dem Westbalkan zu reduzieren, ging der Einführung der Westbalkanregelung voraus. Bis 2015 wurden häufig Asylanträge von Personen aus Ländern des Westbalkan abgelehnt, die in vielen Fällen auch von Personen gestellt wurden, die sich der Gruppe der Roma zuordnen, und tiefgreifender Ausgrenzung und Rassismus in ihren Herkunftsländern ausgesetzt waren (und sind). Dass bei der Einführung der Westbalkanregelung möglicherweise eine Verschiebung der Personengruppen stattgefunden hat, kann über Erhebungen des IAB nicht verifiziert werden, denn Daten zu den Personengruppen, die die Westbalkanregelung nutzen, werden nicht nach der Zugehörigkeit zu Gruppen, die rassistische Diskriminierung erleben, aufgeschlüsselt.



Die Entfristung und Ausweitung der Westbalkanregelung sieht der DGB äußerst kritisch.

Das Risiko, dass Beschäftigte, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland einreisen, in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen stecken, ist hoch und zuletzt sogar gestiegen. Fast die Hälfte derjenigen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland kommen, arbeiten in der Baubranche. Dort ist der Branchenmindestlohn jüngst aufgrund einer Blockadehaltung der Arbeitgeberseite ausgelaufen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass in dieser Branche häufig nur der gesetzliche Mindestlohn bezahlt wird und die Beschäftigten somit nicht entsprechend ihrer Tätigkeit vergütet werden. Weitere wichtige Einsatzbranchen sind das Gastgewerbe sowie das Gesundheits- und Sozialwesen; in den drei Branchen zusammen sind rund drei Viertel der Beschäftigten tätig, die über die Westbalkanregelung einreisen.

Die Beschäftigten können sich aufgrund oft geringer Kenntnisse der deutschen Sprache kaum zur Wehr setzen. Um einen angemessenen sozialen Schutz der nach Deutschland kommenden Arbeitskräfte zu gewährleisten, muss zwingend sichergestellt werden, dass die Beschäftigung nur bei tarifgebundenen Arbeitgebern möglich ist, wie dies für kurzzeitig kontingentierte Beschäftigung (§ 15d BeschV) vorgesehen ist.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften drängen mit Nachdruck darauf, Arbeitgebende nicht aus der Pflicht zu entlassen, Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelte zu verbessern, um (auch) für Arbeitskräfte attraktiver zu werden. Die Pläne der Bundesregierung bergen die Gefahr, dass Lohndumping gefördert wird und nötige Verbesserungen in einschlägigen Branchen nicht durchgesetzt werden sowie einwandernde Beschäftigte diesen inakzeptablen Arbeitsbedingungen ausgesetzt werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen daher die folgenden Punkte als minimale Anforderungen an die Neuausrichtung der Westbalkanregelung vor:

- Beschäftigung aufgrund der Westbalkanregelung muss nur mit **Tarifbindung** möglich sein. Um die Tarifbindung sicherzustellen, könnte die entsprechende Vorschrift der Beschäftigungsverordnung folgendermaßen ergänzt werden, ähnlich wie es für die neue kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (siehe unter 3.) geplant ist: „Die Zustimmung darf nur erteilt werden, wenn der Arbeitgeber tarifgebunden ist oder unter den Geltungsbereich eines für allgemeinverbindlich erklärten oder durch Rechtsverordnung nach dem AEntG bzw. AÜG erstreckten Tarifvertrags fällt, der die Entlohnung für die angestrebte Tätigkeit der Ausländerin oder des Ausländers regelt.“
- Beschäftigte, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland kommen, dürfen **nicht in Leiharbeitsunternehmen** eingesetzt werden.
- Der DGB lehnt es ab, weitere Länder zu **sicheren Herkunftsländern** zu deklarieren und diese dann in eine geographisch erweiterte Westbalkanregelung aufzunehmen.
- Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften drängen die Bundesregierung den Ausschluss von Personen, die in den letzten 24 Monaten vor Antragsstellung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen haben, abzuschaffen.
- Ein Antrag auf einen Arbeitgeberwechsel stellt immer eine Hürde dar und kann zu Abhängigkeiten im Beschäftigungsverhältnis führen. Aufgrund der beschriebenen Gefahr



der Arbeitsausbeutung ist die restriktive **Arbeitgeberbindung aufzuheben**, um Arbeitgeberwechsel zu erleichtern. Es sollte keine neue Zustimmung bei Arbeitgeberwechsel erforderlich sein. Der 2021 in Kraft getretene § 26 Abs. 2 S. 5 BeschV, der die Anwendung des § 9 BeschV – also Beschäftigung ohne Zustimmung nach einer gewissen Zeit – ausschließt, sollte gleichermaßen aufgehoben werden. Er steht einer wünschenswerten Verfestigung des Aufenthalts- und Beschäftigungsrechts im Wege und stellt diejenigen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, schlechter im Vergleich zu anderen Inhaber*innen von Aufenthaltserlaubnissen.

- **Arbeitskontrollen** müssen dringend häufiger und effizienter werden. Bislang sind Prüfungen der BA-Prüfkommission nur begrenzt wirksam; eine entscheidende Rolle dürfte dem Zoll hier zukommen. Mittelfristig sind jedoch strukturelle Veränderungen bei den Arbeitskontrollen erforderlich, um die Rechtsdurchsetzung zu verbessern. Speziell Drittstaatsangehörige betreffend hat sich die Verquickung von Kontrollen gegenüber Arbeitgeber und Beschäftigten als Effektivitätshindernis erwiesen und sollte sehr kritisch daraufhin geprüft werden, wie sie überwunden werden kann.
- Wenn die Westbalkanregelung entfristet (und ggf. auch geographisch ausgeweitet) wird, ist eine umfassende **Evaluierung** nach drei Jahren dringend notwendig, im Besonderen mit einem Fokus auf die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen. Sinnvollerweise sollten bereits im Vorfeld Erfolgskriterien definiert werden, deren Erfüllung später als Bewertungsmaßstab der Evaluierung herangezogen werden. Zudem sollten für den Fall der Zielverfehlung Opt-out-Szenarien aufgelegt werden.
- Auch im Rahmen der Westbalkanregelung ist die **Information der Erwerbsmigrant*innen** zu verbessern (zur Information allgemein siehe auch 2.1.7.).

2.2.2 Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (Art. 2 Nr. 9, betrifft § 15d BeschV)

Mit der „**kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung**“ in § 15d BeschV (neu) soll auf der Ebene des Arbeitsmarktzugangs eine neue Form der Saisonbeschäftigung zu (nicht in jeder Hinsicht, aber unter dem Strich) etwas besseren Konditionen eingeführt werden. Sie greift für kurzzeitige Beschäftigungen von Arbeitskräften unabhängig von einer Qualifikation bis zu sechs Monate innerhalb von 12 Monaten unter folgende Voraussetzungen:

- verpflichtende Bindung des Arbeitgebers an einen Tarifvertrag,
- Beschäftigung zu den geltenden tariflichen Arbeitsbedingungen,
- mindestens 30 Stunden wöchentlich sowie
- Übernahme von mindestens 50 Prozent der erforderlichen Reisekosten
- Der Zeitraum für die Beschäftigung aufgrund dieser Vorschrift darf für den konkreten Betrieb zehn Monate innerhalb von zwölf Monaten nicht übersteigen.
- Die Bundesagentur für Arbeit bestimmt eine am Bedarf orientierte Zulassungszahl.

Aus Art. 7 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung ergibt sich außerdem, dass Beschäftigte, die über diesen geplanten neuen Weg des Arbeitsmarktzugangs in Deutschland tätig werden, nicht kurzzeitig beschäftigt sind. § 8 SGB IV wird um einen entsprechenden Absatz 2a ergänzt.



Das Vorhaben der kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung **lehnt der DGB grundsätzlich ab**, da bereits der Ansatz hochproblematisch ist. Die vorgeschlagenen Sicherungen gegen ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse sind zwar notwendig, sofern eine solche Regelung geschaffen wird, aber nicht hinreichend. Sie müssten mindestens um weitere Sicherungsmechanismen ergänzt sowie auf bestehende Zugangswege ausgedehnt werden.

Die Bundesregierung begründet das Vorhaben damit, der Bedarf an saisonalen Arbeitskräften werde durch die bisherigen Möglichkeiten der Saisonbeschäftigung nicht gedeckt. Der DGB erwartet, dass die Prämissen dieser Einschätzung hinterfragt werden und der vermeintlich einschlägige Bedarf transparent dargestellt und begründet wird. Die Entwurfsbegründung nennt als Zielbranchen ausdrücklich – aber nicht abschließend – die Landwirtschaft und das Gastgewerbe – Branchen, denen es in erster Linie aufgrund niedriger Entlohnung und schlechter Arbeitsbedingungen schwerfallen dürfte, Arbeitskräfte zu gewinnen. Hier wäre primär anzusetzen. Weitere mögliche Einsatzbranchen könnten die Bodenverkehrsdienste an Flughäfen in der Urlaubszeit, Logistik- und Zustelldienstleistungen in der Weihnachtszeit sowie saisonale Verkaufsmärkte sein. Eine gesetzliche Begrenzung des Zugangsweges auf abschließend definierte Gruppen von Branchen unter restriktiven Voraussetzungen ist im Entwurf nicht vorgesehen.

Die Einwanderung in prekäre Beschäftigungsverhältnisse auszuweiten ist weder arbeitsmarktpolitisch noch gesellschaftspolitisch nachhaltig. Das gilt erst recht für befristete Einwanderung, die von vornherein nur auf die Arbeitskraft der Beschäftigten und nicht auf eine Lebensperspektive für sie in Deutschland abzielt. Solche Pendelmigrationsmodelle sind stets auf befristete und damit auf prekäre Arbeitsverhältnisse angelegt und bergen darüber hinaus besondere Ausbeutungsrisiken: Menschen mit geringen Deutschsprachkenntnissen und wenig Informationen über das deutsche Rechtssystem und die deutsche Arbeitswelt sind besonders vulnabel, wenn es um Verstöße gegen grundlegende Beschäftigtenrechte geht.

Deshalb begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ausdrücklich, dass Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen der kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung nicht sozialversicherungsfrei sind – was im Übrigen einen erheblichen, dringend zu behebenden Missstand in Bezug auf die Saisonbeschäftigung in „bisheriger“ Form darstellt, die nach den Entwürfen auch hinsichtlich des Zugangsweges für Drittstaatsangehörige neben der Kontingentregelung weiter bestehen soll. Zu diesem und weiteren massiven Missständen im Bereich der Saisonarbeit in ihrer bereits bestehenden Form (sowohl hinsichtlich Drittstaatsangehöriger als auch hinsichtlich der Beschäftigung von Unionsbürger*innen) hat sich der DGB bereits mehrfach geäußert, worauf an dieser Stelle verwiesen wird.

Die erwähnten Sicherungsmechanismen im Rahmen der Kontingentregelung bedeuten nur, dass ein neu geschaffenes Ausbeutungsrisiko ansatzweise kompensiert wird. Nötig wäre demgegenüber, entsprechende Sicherungsmechanismen auch auf schon bestehende Instrumente auszudehnen sowie die Sicherungsmechanismen bei der kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung nachzuschärfen.



Hinsichtlich der **Ausweitung der Sicherungsmechanismen** auf bestehende Zugangswege fordert der DGB, dass eine Tarifbindungsklausel auch bei der Westbalkanregelung (siehe oben) und bei der Saisonbeschäftigung Drittstaatsangehöriger über § 15a BeschV eingeführt werden muss. Es müsste insgesamt grundlegende Verbesserungen bei mobil Beschäftigten sowie Drittstaatsangehörigen in saisonaler Beschäftigung (z. B. deutliche Eingrenzung der kurzfristigen Beschäftigung, Verkürzung und Begrenzung auf Schüler*innen, Studierende etc.; voller Schutz in der GKV) geben, worauf der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in der Vergangenheit schon regelmäßig hingewiesen haben.

Außerdem sollten für die geplante kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung selbst die Schutzmechanismen ergänzt werden, unter anderem:

- **Bleibe- und Übernahmeperspektiven** durch Wechsel in einen anderen Aufenthaltsstatus und andere Wege des Arbeitsmarktzugangs
- **kein missbräuchlicher Einsatz zur Besetzung von Dauerarbeitsplätzen:** Dies könnte etwa dadurch erreicht werden, dass die betriebsbezogene Höchstgrenze für die Dauer der Beschäftigung über § 15d BeschV der personenbezogenen Höchstgrenze angeglichen, also von zehn Monaten auf sechs Monate abgesenkt wird. Denn der jetzige Regelungsvorschlag schließt die Beschäftigung nur für zwei innerhalb von zwölf Monaten aus, die leicht in umsatzschwachen Zeiten überbrückt werden können.
- **kein Einsatz in Leiharbeitsunternehmen**
- Einbindung der **betrieblichen Interessenvertretungen** mit entsprechenden Beteiligungsrechten
- **Obergrenzen für Miete bereitgestellter Unterkünfte und für Verpflegung** (auch für Saisonarbeit relevant)
- **Schließen von Schlupflöchern**, etwa der entgeltgeringfügigen Beschäftigung. Wie bisher schon in manchen Bereichen praktiziert, könnte die Sozialversicherungspflicht umgangen werden, indem bei vermeintlichen „Minijobs“ ein Teil der Arbeitsstunden undokumentiert bleibt (weshalb die Einführung einer objektiven, manipulationssicheren Arbeitszeiterfassung umso mehr drängt) und ein Teil des Arbeitsentgelts außerhalb legaler Bahnen, insbesondere auch ohne Verbeitragung in der Sozialversicherung, ausbezahlt wird.
- eine **volle Reisekostenübernahme** bei der Kontingenteinwanderung ebenso wie bei Saisonbeschäftigung (zu letztgenannter siehe 2.2.4).

Dass eine hälftige Reisekostenbeteiligung des Arbeitgebers, wie sie die Richtlinie 2014/36/EU (Saisonarbeitsrichtlinie) für Saisonbeschäftigte ermöglicht, auch in die Kontingentregelung eingefügt wird, legt nahe, dass die Anwendbarkeit der Saisonarbeitsrichtlinie auf die neue Regelung zumindest erwogen wurde. Auch einige andere Regelungsaspekte des § 15d BeschV lehnen sich an das Vorbild der Saisonbeschäftigung nach § 15a BeschV an und folgen der Sache nach der Richtlinie, beispielsweise die Höchstdauer der Einreise sowie des Einsatzes von Kontingentbeschäftigten im Betrieb. So kann auch der neue § 36 Abs. 4 BeschV (dazu 2.2.3) nicht nur als überschießende Umsetzung, sondern, soweit sich der Anwendungsbereich über die Saisonarbeit hinaus u. a. auch auf die neue Kontingentein-



wanderung erstreckt, auch als vorsorgliche Umsetzung der Richtlinie gedeutet werden. Dieser Ansatz wird aber nicht konsequent verfolgt: Andere Schutzmechanismen, die in der Saisonarbeitsrichtlinie geregelt sind, fehlen bei der Kontingentregelung, darunter die oben erwähnten Anforderungen an die Unterkunft und ihre Kosten. Auch wenn § 15d BeschV nicht auf saisonabhängige Tätigkeiten i. S. d. Art. 3 c) der Richtlinie beschränkt ist, werden auch solche Tätigkeiten vom Anwendungsbereich der geplanten Norm erfasst.

2.2.3 Sanktionen gegen Arbeitgeber (Art. 2 Nr. 14, betrifft § 36 Abs. 4 BeschV)

Eine geplante neue Regelung sieht eine **Sanktion gegen Arbeitgeber** vor, die sich nicht rechtstreu verhalten. Sie sollen künftig bis zu fünf Jahre vom „Zugang“ zu drittstaatsangehörigen Beschäftigten ausgeschlossen werden können, indem die Bundesagentur für Arbeit für Beschäftigung von Ausländer*innen bei ihnen keine Zustimmungen oder Aufenthaltserlaubnisse mehr erteilt. Das betrifft folgende Fälle, jeweils sofern die Verstöße schwerwiegend sind:

- Beschäftigung zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als bei vergleichbaren inländischen Arbeitnehmer*innen,
- sozial-, steuer- und arbeitsrechtliche Rechtsverstöße
- rechtskräftige Geldbußen wegen bestimmter Rechtsverstöße nach dem SGB III, SchwarzArbG und AÜG
- wenn durch die Präsenz der ausländischen Beschäftigten eine Einflussnahme auf arbeitsrechtliche oder betriebliche Auseinandersetzungen oder Verhandlungen bezweckt oder bewirkt wurde
- wenn der Arbeitgeber oder ein Arbeitsverhältnis hauptsächlich zu dem Zweck gegründet wurde, die Einreise und den Aufenthalt von Ausländer*innen zum Zweck der Beschäftigung zu erleichtern.

Hinsichtlich Saisonbeschäftigter dient die Vorschrift auch der Umsetzung des Art. 17 RL 2014/36/EU (Saisonarbeitsrichtlinie) – zu dieser siehe auch oben.

Die nötige Verordnungsermächtigung hierzu wird in § 42 Abs. 2 Nr. 7 AufenthG geschaffen (Art. 1 Nr. 19 des Referentenentwurfs des Gesetzes).

Die Regelung ist im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings enthält sie auch Elemente, die mittelbar auch der Repression gegen Drittstaatsangehörige dienen können. Zudem hängt ihre Wirksamkeit maßgeblich von der **Durchsetzbarkeit** ab. Dass jedoch die Bundesagentur für Arbeit beispielsweise von dem Großteil der Arbeitsrechtsverstöße Kenntnis erlangt, ist bislang und auch künftig unwahrscheinlich. Zum einen sind Betriebskontrollen beispielsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, in deren Rahmen solche Verstöße offenkundig werden könnten, sehr selten. Zum anderen müssen Drittstaatsangehörige bei solchen Kontrollen auch eine Überprüfung ihres Aufenthaltsstatus fürchten, ohne dass die Kontrollen für sie z. B. bei der Durchsetzung von Lohnforderungen einen unmittelbaren Mehrwert hätten. Insofern ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie Verstöße zur Kenntnis der zuständigen Behörden geben, gering. Die durchaus sinnvolle Regelung des § 36 Abs. 4 BeschV dürfte sich daher



als wenig effektiv erweisen. Auch vor diesem Hintergrund fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften eindringlich eine **grundlegende Neukonzeptionierung der Arbeitskontrollsysteme** mit grundlegenden Veränderungen in diesem Bereich.

Für Saisonbeschäftigte kann künftig bei sozial-, steuer- und arbeitsrechtlichen Rechtsverstößen des Arbeitgebers die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit widerrufen beziehungsweise die Arbeitserlaubnis entzogen werden. Dies wird mit der Umsetzung der RL 2014/36/EU (Saisonarbeitsrichtlinie) begründet (bei der es sich um eine Kann-Regelung handelt). Nach Auffassung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften muss gewährleistet werden, dass die betroffenen Beschäftigten die Chance haben, sich im Rahmen von auskömmlichen Übergangsfristen einen neuen Arbeitgeber zu suchen und dabei ggf. Unterstützungsangebote der Bundesagentur für Arbeit in Anspruch zu nehmen.

2.2.4 Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung (Art. 2 Nr. 4, betrifft § 6 BeschV)

In § 6 BeschV wird ein allgemeiner Zugangsweg für Menschen mit berufspraktischer Erfahrung aufgenommen. Die Aufenthaltserlaubnis stützt sich auf § 19c Abs. 2 AufenthG. Voraussetzungen der Zustimmung sind eine mindestens zweijährige, zu der Beschäftigung befähigende Berufserfahrung, die in den letzten fünf Jahren erworben wurde, sowie ein Arbeitsplatz(-angebot) mit einem Entgelt von mindestens 45 % der Beitragsbemessungsgrenze der GRV und eine ausländische Berufsqualifikation, die mindestens zwei Jahre Ausbildungsdauer voraussetzt, oder alternativ ein ausländischer Hochschulabschluss. Von der Gehaltsschwelle kann bei tarifgebundenen Arbeitgebern nach unten abgewichen werden.

Der Ansatz, bei nicht-reglementierten Berufen auch Berufserfahrung als nicht-formelle Qualifikation zu berücksichtigen, wird von Seiten des DGB grundsätzlich begrüßt. Das bisherige Erfordernis der Gleichwertigkeit ausländischer Qualifikationen mit deutschen Qualifikationen erwies sich bislang als wesentliches Hindernis, weil die meisten anderen Staaten kein dem deutschen dualen Ausbildungssystem vergleichbares System kennen. Der Vorschlag, einen Berufs- oder Hochschulabschluss mit mindestens zweijähriger Ausbildung vorauszusetzen, bleibt aber einerseits der Orientierung am deutschen Bildungssystem verhaftet und dürfte für viele Einwanderungsinteressierte weiterhin eine Hürde darstellen. Das betrifft insbesondere diejenigen, die in Berufen arbeiten wollen, die in Deutschland duale Ausbildungsberufe sind, die aber im Herkunftsland weder akademisiert sind (vergleichbar dem deutschen Hochschulabschluss) noch eine formelle Ausbildung erfordern. Dass die geforderte Ausbildung nun nicht mehr diejenige des Zielberufs sein muss, ändert nichts daran, dass Maßstäbe angelegt werden, die nicht den Verhältnissen in den Herkunftsstaaten entsprechen. Es ist zwar das berechnete Bemühen erkennbar, einen Kompromiss zwischen dem notwendigen Schutz inländischer Qualifikationswege und einer Öffnung des Arbeitsmarkts für ausländische Fachkräfte aus Staaten ohne duales Ausbildungssystem zu öffnen. Die konkrete Umsetzung überzeugt jedoch nicht.



Deutlich sinnvoller wäre eine **Regelung, die auch für diesen neuen Zugangsweg sicherstellt, dass eine Nachqualifizierung in Deutschland ermöglicht und gefördert wird**. Hierfür empfiehlt der DGB, die Anerkennungspartnerschaft (mit den vom DGB hierzu oben vorgeschlagenen Verbesserungen) auf diesen Personenkreis auszudehnen, insbesondere was die Arbeitgeberpflichten angeht. Andernfalls besteht die Gefahr, dass eingewanderte Beschäftigte langfristig schlechtere Arbeitsmarktchancen und geringere Bezahlung zu erwarten haben als bereits in Deutschland lebende Beschäftigte, die die sonst erforderliche formelle Qualifikation aufweisen. Wenn die – ggf. berufsbegleitende und arbeitgeberfinanzierte – **Berufsanerkennung und Nachqualifizierung zum Standard** wird, wird die gewünschte Öffnung erreicht, ohne dass dies für die betroffenen Beschäftigten Nachteile mit sich bringt oder inländische Ausbildungswege umgangen werden (und so Fehlanreize für Arbeitgeber gesetzt werden, sich z. B. aus der Ausbildung zurückzuziehen). Dabei wäre auch die Möglichkeit einer – gegebenenfalls reformierten – Externenprüfung nach § 45 Abs. 2 BBiG in die Überlegungen einzubeziehen.

2.2.5 Weitere geplante Änderungen in der Beschäftigungsverordnung

Für **Saisonbeschäftigte** nach § 15a BeschV wird künftig geregelt, dass diese bereits bei Aufnahme der Beschäftigung im Besitz des Originals der Aufenthaltserlaubnis sein müssen (Art. 2 Nr. 8 c)).

Sowohl für die neue Kontingentregelung als auch für den bisherigen Zugangsweg Drittstaatsangehöriger zur Saisonbeschäftigung ist eine **hälfthige Reisekostenübernahme** des Arbeitgebers vorgesehen. Hinsichtlich der Saisonbeschäftigung wird damit von der Möglichkeit des Art. 19 Abs. 2 a) der RL 2014/36/EU (Saisonarbeitsrichtlinie) Gebrauch gemacht. Allerdings werden deren Möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Arbeitgeber zur Übernahme der **gesamten Reisekosten** zu verpflichten. Dies ist angesichts der wirtschaftlichen Situation der Beschäftigten sachgerecht.

Für Saisonbeschäftigte gilt künftig ferner durch entsprechende Änderung des § 39 Abs. 6 S. 1 AufenthG auch **§ 39 Abs. 4 AufenthG**, wonach für die Erteilung der Zustimmung der Arbeitgeber der Bundesagentur für Arbeit Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen zu erteilen hat (Art. 2 Nr. 16 lit. e des Entwurfs). Erstaunlicherweise bringt die Entwurfsbegründung die Regelung aber mit der Regelung zur Kontingent-einwanderung in Verbindung, für die sie (anders als die ebenfalls geplante Änderung des § 39 Abs. 6 S. 3) indes gar nicht gelten soll. Nichtsdestoweniger ist die Neuregelung zu begrüßen und sollte für beide Zugangswege gelten. Schutzmechanismen, die für bestehende und neue Zugangswege greifen, sind generell vorzuziehen.

Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit können nach dem neuen § 22a BeschV (Art. 2 Nr. 10) auch für die **Beschäftigung von Pflegehilfskräften** erteilt werden, wenn sie die Landesrecht bestimmten Voraussetzungen zur Ausübung einer Pflegehilfstätigkeit erfüllen



und sie entweder über eine staatlich anerkannte Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit verfügen oder die nach den Regelungen der Länder zuständige Stelle die Gleichwertigkeit ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zu einer solchen Ausbildung festgestellt hat.

Wichtig ist, dass in diesem Kontext (mindestens) die Eckpunkte der ASMK und GMK (2012/2013) als Maßstab für die Feststellung der Gleichwertigkeit eingehalten werden. Ein besonderes Augenmerk muss auf erforderliche Sprachkenntnisse gelegt werden. Im Pflegebereich kommt guten Sprachkenntnissen eine besondere Bedeutung zu, sowohl bei Fach- als auch bei Hilfskräften. Für beide Anforderungsniveaus müssen mindestens dieselben Anforderungen gelten.

— Pflegehilfskräfte werden auch, wie sich aus dem Referentenentwurf des Gesetzes (Art. 2 Nr. 13) ergibt, in den Kreis der Personen aufgenommen, die einen Aufenthaltstitel nach § 19c AufenthG zur Arbeitsplatzsuche erhalten können. Erforderlich soll der erfolgreiche Abschluss einer Assistenz- oder Helferausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf im Bundesgebiet sein. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, die vorgesehene Regelung ausschließlich auf staatlich anerkannte Ausbildungsberufe zu begrenzen und im Wortlaut „vergleichbar geregelte Berufe“ zu streichen.

— Parallel dazu werden Geduldete, die während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet eine Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit abgeschlossen haben, in den Kreis der Personen aufgenommen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Absatz 1 erhalten können (Art. 2 Nr. 14 lit. d lit. ff). Darüber hinaus müssen die politischen und sozialen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit Integration dauerhaft und nachhaltig gelingen kann.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften stellen klar: Der gegenwärtige Fachkräftebedarf in der Pflege darf nicht länger als Begründung dafür missbraucht werden, Standards im Pflegebereich, insbesondere in der Altenpflege, abzusenken. Notwendig sind wirkungsvolle, nachhaltige Maßnahmen, die den Teufelskreis aus Personalnot, schlechten Arbeitsbedingungen, geringer Bezahlung in der Altenpflege und zu wenig Zeit für eine gute Pflege durchbrechen. Nur so können Auszubildende gewonnen, Pflegepersonen im Beruf gehalten oder wieder zurückgewonnen werden. Dies gilt sowohl für inländische als auch für ausländische Beschäftigte. Die hier vorgesehenen Maßnahmen dürfen nicht zu ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und Lohndumping (gerade in der Altenpflege, wo die Tarifbindung niedrig ist) führen. Die pflegerische Versorgung erfordert gut qualifiziertes Personal. Wichtig ist in dieser Hinsicht, dass die angeworbenen Pflegehilfskräfte zeitnah die Möglichkeit (zeitlich und finanziell) erhalten, sich zur Fachkraft weiter zu qualifizieren.

2.3 Sonstige Aspekte

2.3.1 Statuswechsel zulassen

Der DGB drängt die Bundesregierung eindringlich, die strikte **Trennung zwischen einem humanitären Aufenthalt und dem Aufenthalt aufgrund einer Beschäftigung aufzugeben und insbesondere einen Statuswechsel zuzulassen**. So sollte dringend und



nicht nur über das Chancenaufenthaltsrecht die Möglichkeit des Wechsels aus einem befristeten Aufenthalt in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus ermöglicht werden. Dieses Prinzip gilt es in den vorgesehenen Änderungen zu verankern und beispielsweise Inhaber des Aufenthaltstitels der Ausbildungsduhlung (§ 60 c) oder der Beschäftigungsduhlung (§ 60 d Aufenthaltsgesetz) nach einer überschaubaren Frist automatisch einen gesicherten Aufenthalt zu ermöglichen.

2.3.2 Kapazitäten der Ausländerbehörden und weiterer Behörden stärken

Informationen häufen sich, dass die Bearbeitung von Visa durch die zuständigen Visastellen mitunter lange Zeit in Anspruch nehmen. Die Bearbeitung von Anträgen stauen sich und stehen der zeitnahen Einreise von Fachkräften im Wege. Hinzu kommt die zusätzliche Aufgabe, Geflüchtete aus der Ukraine angemessen zu betreuen. Den nun geplanten Gesetzesänderungen, müssen auch die strukturellen Rahmenbedingungen folgen. Die **Kapazitäten der Ausländerbehörden und Visastellen** müssen **ausgebaut und gestärkt** werden. Dies muss in Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern und Gemeinden bewerkstelligt werden, um die zu erwartenden positiven Auswirkungen des neuen Gesetzes auf die Fachkräfteeinwanderung nicht zu gefährden.

Im Sinne einer gelingenden Erwerbsmigration gilt es darüber hinaus die Zuständigkeiten aller bei der Erwerbsmigration beteiligten Behörden zu definieren und Reibungsverluste sowie Schnittstellenproblematiken konsequent auszuräumen. Im Sinne eines sehr konsequenten Erwartungsmanagements bedarf eines Orientierungsrahmens, in dem die Bundesregierung regelmäßig aktualisiert darstellt, mit welchem Umfang der Nettozuwanderung sie plant und wie dies im Verhältnis zu den vorhandenen Behördenressourcen steht. Denn eine verstärkte Anwerbung im Ausland bleibt wirkungslos, wenn der behördliche Apparat zur Umsetzung der administrativen Prozesse weder über ausreichende technische und organisatorische Ressourcen noch über hinreichend personelle Kapazitäten verfügt. In vielen Bereichen der betroffenen Behörden führt Personalmangel schon heute zu erheblichen Belastungen für das Bestandspersonal. Hier gilt es gegenzusteuern.

2.3.3 Private Arbeitsvermittlung regulieren; kein Einsatz von Leiharbeitsunternehmen

Im Referentenentwurf fehlen verbindliche Standards für eine faire Vermittlung, insbesondere eine Regulierung für private Vermittler. Gänzlich fehlen im Vorschlag **Maßnahmen zur Regulierung privater Vermittlungsagenturen**, die neben den Online-Plattformen und der BA den Hauptakteur im Vermittlungsgeschäft bilden. Vielfach unter Abwälzung von Kosten und Risiken werben sie Fachkräfte aus dem Ausland an und vermitteln sie nach Deutschland. Dies ist ein bisher völlig unregelter Markt.

Dennoch wird, wie sich aus dem Verbändeanschreiben ergibt, sogar diskutiert, ob Personaldienstleistungsunternehmen noch mehr als bislang in die Vermittlung eingebunden werden



sollten und ob für die Fachkräftegewinnung aus Drittstaaten Leiharbeitsunternehmen eingesetzt werden können. Diese Vorhaben sind strikt abzulehnen, insbesondere wenn sie nicht durch umfassende Maßnahmen zur Sicherung eines fairen Vermittlungsprozesses flankiert werden.

Die Regulierung und verbindliche Zertifizierung privater Vermittler ist auch deswegen notwendig, weil dem DGB zahlreiche Missbrauchsfälle im Rahmen privater Arbeitsvermittlungen bekannt wurden; nicht zuletzt durch Vermittlungsagenturen mit Sitz im Ausland. Starke Disparitäten bei Einkommen und Lebensstandards weltweit machen es möglich, dass auch ausgebildete Fachkräfte mit falschen Versprechungen über Arbeits- und Einkommensverhältnisse in Deutschland getäuscht werden. Auf dem Anwerbe- und Vermittlungsmarkt müssen Qualität, Transparenz und Koordination zwischen allen beteiligten Akteuren hergestellt werden.

Dafür sieht der DGB die Notwendigkeit für folgende Maßnahmen:

- einen strukturellen und personellen **Ausbau der Bundesagentur für Arbeit**, insbesondere der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), um eine staatliche Vermittlung zu stärken.
- Private Vermittler müssen einer **verbindlichen/obligatorischen Zertifizierung** unterliegen. Den Arbeitnehmer*innen dürfen keine ungebührlichen Risiken aufgebürdet werden. Arbeitgeber in Deutschland dürfen nur mit privaten Vermittlern zusammenarbeiten, die diese Zertifizierung besitzen.
- Vor dem Hintergrund der Fachkräfteeinwanderung muss Deutschland endlich das **Übereinkommen 181 der Internationalen Arbeitsorganisation über private Arbeitsvermittler (1997) ratifizieren**. Dafür muss das deutsche Recht geändert und dem Abkommen angepasst werden.
- Arbeitgeber in Deutschland und von ihnen beauftragte private oder öffentliche Vermittler müssen zwingend die Bestimmungen des **WHO-Verhaltenskodex** für die internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften (WHO, 2010b, WHO, 2010a) **einhalten**; zu prüfen ist, inwieweit er Vorbild für weitere Branchen sein könnte.
- **Bindungsklauseln** in Arbeitsverträgen müssen **untersagt** sein; ein Arbeitgeberwechsel muss unbürokratisch möglich sein.

Auch die geplante Ausweitung von Selbstsuche und Matching sollte unter dem Fokus der Gewährleistung fairer Vermittlung und guter Arbeit kritisch geprüft werden. Gerade direkte Matching-Prozesse zwischen Interessent*innen und Arbeitgebern ohne Qualitätskontrolle der Stellenangebote bergen ein Missbrauchspotenzial, zum einen, weil Arbeitgeber nicht ausgefiltert werden, die für schlechte Arbeitsbedingungen bekannt sind, zum anderen, weil kaum sichergestellt werden kann, dass Interessent*innen Informationen zu ihren Rechten und Möglichkeiten im Vermittlungsprozess erhalten.



2.3.4 Diskriminierungserfahrungen von Eingewanderten berücksichtigen

Dass der Bezug zu **Gleichbehandlung** und **Nichtdiskriminierung** im derzeitigen Gesetzesverfahren nicht berührt wird, bedauert der DGB außerordentlich. Gerade der Bereich der Beschäftigung ist anfällig für rassistische Diskriminierung, die auch Eingewanderte nachweislich erleben. Diese Erfahrung führt zu Rückzug und Weiterwanderung von dringend benötigten Fachkräften, in die bereits Verwaltungsaufwand und ggf. Geld investiert wurde. Die Bundesregierung hat die Diskriminierungserfahrung von Eingewanderten bereits anerkannt und als Faktor für einen kurzen Verbleib von Fachkräften in Deutschland identifiziert. Dies muss die Bundesregierung bei den anstehenden Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich berücksichtigen. Die derzeitige Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes durch das Bundesministerium der Justiz ist ein Rahmen, in dem dies angemessen Berücksichtigung finden kann.

2.3.5 Erstansprechstelle aufbauen

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen die **Notwendigkeit einer zentralen Anlaufstelle** für aus Drittstaaten Eingewanderte. Sie könnte das oben beschriebene, dringend erforderliche behördliche Gesamtkonzept für die Erwerbsmigration mit realistischer Prüfung der nötigen behördlichen Ressourcen ergänzen (aber nicht ersetzen). Die Anlaufstelle sollte umfassend bei allen Belangen, die Eingewanderte kurz und mittelfristig zu regeln haben, auskunftsfähig sein. Deren Aufbau sollte dringend mit Migrantenselbstorganisationen und anderen im Feld tätigen Organisationen – wie den Gewerkschaften – ausgestaltet werden. Deren Aufgabe sollte insbesondere die Anmeldung am Wohnort, die Wohnungssuche, die Anmeldung der Kinder an der passenden Schule und/ oder Kindertagesstätte, die Wahrnehmung von Freizeitangeboten, Beratung bei Diskriminierungserfahrung, Zugang zu Nachbarschaften und Vereinen, Qualifizierungsmöglichkeiten und berufliche Entwicklung beinhalten.

Gerade hier sollte gezeigt werden, dass Eingewanderte willkommen sind und Unterstützung zur Verfügung steht. Frustrationen, Distanzierung der neuen Heimat gegenüber und Missverständnisse könnten so vermieden, eine aufnehmende „neue Heimat“ gleich in den ersten Monaten ermöglicht werden. Für eine gesellschaftliche Integration wäre eine solche zentrale Anlaufstelle dringend notwendig. Darüber hinaus müssen allgemein die politischen und sozialen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit Integration auf betrieblicher und gesellschaftlicher Ebene dauerhaft und nachhaltig gelingen kann.

3 Resümee

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sprechen sich – aufgrund der vorgelegten Einschätzung – ergänzend zu notwendigen Anstrengungen zur Hebung des inländischen Fachkräftepotenzials für eine **wohlüberlegte, faire Fachkräfteeinwanderung** aus. Zur Arbeitsmarktlage, der Hebung inländischen Fachkräftepotenziale und ihrem Zusammenspiel



mit der Fachkräfteeinwanderung verweist der DGB auf seine Position „[Inländisches Fachkräftepotenzial ausschöpfen, faire Fachkräfteeinwanderung sichern – DGB-Anforderungen in der Fachkräfte-debatte](#)“, die bereits begleitend zur Fachkräftestrategie der Bundesregierung vorgelegt hat.

Erwerbsmigration kann und muss dort greifen, wo das inländische Potenzial auch langfristig nicht ausreicht – selbst dann nicht, wenn Arbeits- und Ausbildungsbedingungen interessanter gestaltet werden, Berufsfelder attraktiver ausgestaltet wurden und Unternehmen ihre Anforderungen an die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes anpassen. Bei der Erwerbsmigration aus Drittstaaten bedarf es einer umfassenden Reform der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen; Ziel sollte es sein, die bisher weitgehend undurchschaubaren Regelungen und Bedingungen zu vereinfachen und Lohndumping und Ausbeutung zu verhindern. Erwerbsmigrant*innen und inländische Erwerbspersonen dürfen keinesfalls gegeneinander ausgespielt werden, sondern es müssen für alle, auch für die Eingewanderten, gute Lebens- und Arbeitsbedingungen gesichert werden. In diesem Sinne werden sich der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in das anstehende Gesetzgebungsverfahren weiterhin einbringen.

06.03.2023

Stellungnahme des Deutschen Heilbäderverbandes e.V. (DHV) zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der Deutsche Heilbäder Verband begrüßt die Initiative der Bundesregierung, den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für Fachpersonal aus dem nicht-EU Ausland zu vereinfachen. In Anbetracht des akuten Fachkräftemangels, der insbesondere das Gesundheitswesen sowie Hotellerie- und Gastgewerbe schwer trifft, ist ein zügiges Handeln dringend geboten. Insbesondere der Abbau von Bürokratie und ein beschleunigtes Einwanderungsverfahren tragen zur erheblichen Vereinfachung der Immigration qualifizierter Arbeitskräfte bei.

Ebenso unterstützen wir die Differenzierung der Erwerbseinwanderung gestützt auf die drei Säulen Fachkräfte-, Erfahrungs- und Potenzialsäule. Kritisch sehen wir im Bereich der Erfahrungssäule, dass es keiner Sprachkenntnisse bedarf. In unserer Branche erscheinen deutsche oder englische Sprachkenntnisse wichtigster Schlüssel zu einer erfolgreichen Zusammenarbeit. So empfehlen wir Grundkenntnisse gem. A1 oder A2 oder das Beherrschen einer adäquaten Sprache wie Englisch.

Daneben ist eine Reformierung des Berufsanererkennungsverfahrens von Nöten, um ausländische Fachkräfte erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Besonders anhand der Anerkennungsverfahren für ärztliche und therapeutisch tätige Berufsgruppen wird der dringende Handlungsbedarf deutlich.

Ausländische Fachkräfte werden mit einem intransparenten und bürokratischen Verfahren konfrontiert. Insoweit mangelt es an einer bundeseinheitlichen Regelung, was sich gerade in der Dauer der Verfahren widerspiegelt. Wir würden es daher begrüßen, wenn ein bundeseinheitlich standardisiertes Zulassungsverfahren geschaffen sowie eine bundesweite Datenbank mit geprüften und anerkannten Berufsabschlüssen eingerichtet würde. Hierdurch können wettbewerbsrechtliche „Spannungen“ zwischen den Bundesländern vermieden werden. Darüber hinaus kann so die Schwelle für ausländische Arbeitskräfte gesenkt sowie zusätzlich die Arbeitgebersicherheit erhöht werden.

Der Deutsche Heilbäderverband e.V. vertritt die Interessen der staatlich prädikatisierten deutschen Heilbäder und Kurorte und der wissenschaftlichen Vereinigung für Bäder- und Klimakunde e.V. auf Bundesebene. In den mehr als 350 Heilbädern und Kurorten werden jährlich über drei Millionen Patienten und Kurgäste allein stationär versorgt. Mit einem Bruttoumsatz von 25 Milliarden p.a. tragen die Heilbäder und Kurorte 2,3 Milliarden zum Steuereinkommen bei. In vorwiegend ländlichen Regionen sichern sie 550.000 hochwertige, nicht exportierbare Arbeitsplätze. Grundlage der bundesweit hohen Qualitätsstandards sind die vom Deutschen Heilbäderverband e.V. in Kooperation mit dem Deutschen Tourismusverband e.V. erarbeiteten Begriffsbestimmungen.

Berlin, 7. März 2023

STELLUNGNAHME

Deutscher Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:

Kronenstraße 73 • D-10117 Berlin

fon: +49 30 4432700 • fax: +49 30 44327022

geschaeftsstelle@djb.de • <https://www.djb.de>

zum Referentenentwurf „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ (im Folgenden: GE).

Die Stellungnahme beschränkt sich im Hinblick auf die kurze Stellungnahmefrist sowie auf den Satzungszweck des djb auf solche Aspekte und Regelungen, die einen Bezug zur Situation von Frauen und Familien haben. Hierbei geht der djb davon aus, dass der Abbau von Zuwanderungshürden auch für Ehepartner*innen und minderjährige Kinder wichtig für die individuelle Entscheidung sein kann, nach Deutschland zu migrieren, und damit geeignet ist, die Fachkräftezuwanderung zu fördern. Das Interesse von migrationswilligen Fachkräften, die eine Familie haben, am Abbau von Zuwanderungshürden stimmt also mit dem öffentlichen Interesse an der Förderung der Fachkräftezuwanderung überein.

Der djb nimmt im Einzelnen wie folgt Stellung:

Sprachlichen Gestaltung

Der djb macht darauf aufmerksam, dass die alleinige Verwendung männlicher Personenbezeichnungen, insbesondere des Begriffs „der Ausländer“, nicht mehr zeitgemäß ist. Gesetzentwürfe sollen die Gleichstellung von Frauen und Männern auch sprachlich zum Ausdruck bringen (vgl. § 42 Absatz 5 Satz 2 GGO, § 1 Absatz 2 des BGleig). Der djb regt daher dringend an, jedenfalls von der Regelung in § 100 AufenthG beherzt Gebrauch zu machen.

Gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung

Zwar finden auf S. 60 der Gesetzesbegründung die gleichstellungspolitischen Auswirkungen Erwähnung. Allerdings handelt es sich bei der Formulierung lediglich um einen Textbaustein, der eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Gesetzesfolgen vermissen lässt. Den Anforderungen an die nach § 2 GGO ausdrücklich vorgeschriebene gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung wird damit nicht hinreichend Rechnung getragen.

Was die sprachliche Gestaltung des Gesetzentwurfs angeht, ist die Aussage, die Gleichstellung von Männern und Frauen in der Sprache sei gewährleistet, schlicht unzutreffend. Vielmehr werden ausschließlich männliche Personenbezeichnungen verwendet (s.o.).

Zu Artikel 1 – Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Nr. 13 (§ 28): Der djb begrüßt, dass für den Fall des Familiennachzugs zu einer oder einem Inhaber*in einer Blauen Karte EU in weitreichendem Umfang auf weitere Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die oder den Ehepartner*in und minderjährige Kinder verzichtet wird. Das erleichtert die Zuwanderung gemeinsam mit der Familie erheblich; die die Familie belastenden Verzögerungen, die mit Blick auf die Herstellung der Voraussetzungen wie etwa der Anmietung ausreichenden Wohnraums entstehen, entfallen.

Der djb vermisst allerdings eine Regelung zur Umsetzung von Artikel 17 Absatz 5 RL (EU) 2021/1883, der den zeitlichen Gleichlauf von Blauer Karte EU und Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs regelt, und empfiehlt zur Entlastung der Familien wie der prüfenden Ausländerbehörden eine ausdrückliche Regelung in § 29 AufenthG oder in § 7 AufenthG aufzunehmen.

Nr. 15 (§ 31 Abs. 1a): Der djb empfiehlt, die Anforderung des Bestehens der Ehe im Bundesgebiet von zwei Jahren im Fall der Binnenmigration zu streichen und stattdessen klarzustellen, dass die Ehe bei Voraufenthalt in einem oder in mehreren Mitgliedstaaten insgesamt kumuliert drei Jahre innerhalb der EU bestanden haben muss. Die beabsichtigte Regelung belastet mitziehende Ehepartner*innen von Inhaber*innen einer Blauen Karte EU, ohne dass ein öffentliches Interesse an der vorliegenden Regelung erkennbar ist. Es dürfte in der Praxis kaum vorkommen, dass Deutschland zum Ziel der Migration von Hochqualifizierten wird, damit dort die Ehe beendet werden kann. Sollte entgegen der hiesigen Auffassung doch ein entsprechendes Interesse ausgemacht werden, wird empfohlen zu prüfen, ob von Artikel 17 Absatz 7 Satz 2 RL (EU) 2021/1883 in der Weise Gebrauch gemacht werden kann, dass eine kürzere Zeit des Bestehens der Ehe im Bundesgebiet (z.B. 6 Monate) zur Voraussetzung gemacht wird.

Nr. 22 (§ 58): Der erweiterte Abschiebungsschutz sollte auf Familienangehörige der Inhaber*innen einer Blauen Karte EU, die über eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 29, 30 AufenthG verfügen, ausgedehnt werden, um einen möglichst weitgehenden Gleichlauf von Rechten der Familienmitglieder herzustellen.

Nr. 28 (§ 81a): Es wird empfohlen, den Anwendungsbereich von § 81a Abs. 4 AufenthG zu öffnen und den Halbsatz ab „deren Visumanträge“ zu streichen. Die Arbeitgebenden sind nicht verpflichtet, zugunsten ihrer Beschäftigten und deren Familienangehörigen das Verfahren durchzuführen, werden aber im Wettbewerb um Arbeitskräfte häufig ein entsprechendes Interesse an dieser Dienstleistung haben. Es entspricht daher nicht nur dem Interesse der Zuwandernden, sondern auch der Arbeitgebenden, die Beschränkung zu streichen.

Sollte dieser Vorschlag nicht aufgegriffen werden, wird empfohlen, die Regelung dahingehend zu erweitern, dass Arbeitgebende das beschleunigte Fachkräfteverfahren zugunsten von Familienangehörigen von Inhaber*innen einer Blauen Karte EU auch dann nutzen können, wenn die Familie aus einem Mitgliedstaat in das Bundesgebiet umzieht. In diesen Fällen ist die Durchführung eines Visumsverfahrens gerade nicht nötig, an das angeknüpft werden könnte (vgl. § 39 Satz 1 Nr. 7 AufenthV). Der djb regt an, einen weiteren Halbsatz anzufügen: „oder

die zu einem Inhaber der Blauen Karte EU aus einem Mitgliedstaat nachziehen, in dem sie deswegen bereits über einen Aufenthaltstitel verfügen.“

Zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs

Nr. 6g (§ 16d Absatz 6): Der djb begrüßt die mit dem geänderten Absatz 6 geschaffene Möglichkeit der Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Durchführung einer Qualifikationsanalyse. Es ist zu erwarten, dass Frauen von der Möglichkeit profitieren werden, ihre Kompetenzen in Deutschland überprüfen zu lassen. Sie dürften häufiger in der Situation sein, dass ihnen die Vorlage von erforderlichen Unterlagen nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich ist, insbesondere wenn in ihrem Herkunftsstaat die Erwerbstätigkeit von Frauen generell oder ihre konkret ausgeübte Tätigkeit nicht (formal) anerkannt wird.

Nr. 9 (§ 18): Der djb begrüßt, dass das Gesetz zusätzlich zum Bedarf an Fachkräften nunmehr auch die Bedeutung von Arbeitskräften mit Berufserfahrung betont. Konsequenterweise sollte die Überschrift der Norm ebenfalls angepasst werden und wie folgt lauten: „Grundsatz der Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung; allgemeine Bestimmungen“.

Nr. 12 (§ 18c): Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bereits nach drei anstatt nach vier Jahren ist aus Sicht des djb ein wichtiger Baustein zu Erhöhung der Attraktivität, als Fachkraft in die Bundesrepublik zu kommen. Verstärkt würde dieser Effekt, wenn auch die Familienangehörigen – Ehepartner*in und minderjährige Kinder – gleichlaufend bereits nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhielten, wenn sie gemeinsam mit der Fachkraft ihren Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik Deutschland verlegt haben. Der djb hält es für sinnvoll, eine solche Regelung nicht in §§ 27 ff. AufenthG zu treffen, sondern § 18c AufenthG folgenden Satz 3 hinzuzufügen: „Satz 1 Nr. 1, 4 und 5 AufenthG gilt entsprechend für Familienangehörige, die mit der Fachkraft ihren Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik Deutschland verlegt haben und über eine Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 6 verfügen.“ Die Absätze 2 und 3 sollten entsprechend ergänzt werden.

Nr. 15 (§ 20a): Die Einführung einer Chancenkarte begrüßt der djb als wichtigen Schritt, um dem Arbeitskräftemangel zu begegnen. Damit die Chancenkarte als „Arbeitsplatzsuchtitel“ Erfolg haben kann, ist jedoch zwingend sicherzustellen, dass die für die Erteilung der Chancenkarte zuständigen Stellen finanziell und personell gut ausgestattet sind. Eine gute Ausstattung sowie die gute Erreichbarkeit von Behörden sind bei der Arbeitskräftegewinnung aus dem Ausland echte Standortfaktoren. Das Potential der Chancenkarte wird nur dann vollständig ausgeschöpft werden können, wenn das Antragsverfahren zügig und möglichst unbürokratisch ausgestaltet ist. Dies kann auch durch ein rein digitales Antragsverfahren unterstützt werden (FAQ-Seite; Self-Check-Fragekatalog, ob Voraussetzungen für Erteilung vorliegen; Upload-Möglichkeit für erforderliche Dokumente; Push-Nachricht bei zuständigen Stellen bei Eingang eines Antrags).

Der djb empfiehlt außerdem, Inhaber*innen einer Chancenkarte den Zugang zu einem Integrationskurs zu ermöglichen. § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG sollte entsprechend ergänzt werden. Die Teilnahme an einem Integrationskurs wird besonders für Personen mit ausschließlich englischen Sprachkenntnissen wichtig sein (dazu sogleich).

Zu Absatz 2: Der djb empfiehlt, Satz 2 um Aufenthaltserlaubnisse nach § 31 AufenthG zu erweitern. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 31 wird nur für ein Jahr erteilt, das der beruflichen Orientierung dienen soll. Dann wird erwartet, dass die oder der Ausländer*in den

Lebensunterhalt mit Erwerbsarbeit sichert. Die Chancenkarte kann einen ggf. längeren Weg in die Erwerbsarbeit absichern.

Den Ansatz in Satz 3, fehlende Deutschkenntnisse durch Englischkenntnisse kompensieren zu können, hält es der djb für zeitgemäß. Jedoch gibt der djb zu bedenken, dass die Forderung nach englischen Sprachkenntnissen auf dem Niveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens zu hoch gegriffen sein dürfte. Kenntnisse auf C1-Niveau mögen zwar im Bereich hochqualifizierter Tätigkeiten regelmäßig erforderlich sein. Da die Chancenkarte aber gerade auch ein Angebot für Arbeitskräfte mit einer staatlich anerkannten Berufsausbildung von mindestens zwei Jahren sein soll, sollte sich dies auch bei den Anforderungen an die Sprachkenntnisse spiegeln und das Niveau B2 ausreichen. Für Personen, die ausschließlich über englische Sprachkenntnisse verfügen, sollte die Teilnahme an einem Integrationskurs (s.o.) verpflichtend sein.

Zu Absatz 7: Satz 2 zur Höchstdauer von Probebeschäftigungen ist unklar formuliert; der djb geht davon aus, dass „von zeitlich unbegrenzten“ ein Redaktionsversehen ist. Sollte das so sein, empfiehlt der djb, die Höchstdauer von Probebeschäftigungen auf vier Wochen zu erhöhen. Sinn und Zweck einer Probebeschäftigung ist es, dass sich Arbeitgebende und Arbeitnehmende gegenseitig kennenlernen und sich Arbeitnehmende ein umfassendes Bild ihres potentiell zukünftigen Arbeitsumfeldes machen können. Es ist zweifelhaft, ob dies binnen zwei Wochen gelingen kann. Auch studentische Praktika sind in der Regel auf mindestens vier Wochen ausgelegt. Der Grund für die zeitliche Begrenzung der Probebeschäftigung auf höchstens zwei Wochen wird in der Gesetzesbegründung nicht erläutert; es bleibt offen, weshalb sie erforderlich ist.

Anlage 3 (Chancenkarte), § 20b

Ergänzend nimmt der djb zu Anlage 3 (Chancenkarte) und dort § 20b Stellung.

Die in § 20b Absatz 1 Nr. 8 vorgesehene Punktevergabe, wenn Antragsteller*innen bei der Beantragung der Chancenkarte nicht älter als 35 Jahre alt sind, ist mit Blick auf die damit verbundenen Beitragsjahre in den Rentenversicherungen nachvollziehbar. Mitzudenken ist aber, dass sowohl Frauen als auch Männer in diesem Lebensabschnitt häufig Eltern und damit auf eine Kinderbetreuung angewiesen sind. Um Arbeitskräfte insbesondere im Alter zwischen 25 und 35 Jahren auf dem „Ticket der Chancenkarte“ tatsächlich zu erreichen, ist entscheidend, dass ein entsprechendes Kinderbetreuungsangebot vorhanden ist. Zudem sollte in Betracht gezogen werden, die Altersgrenze bei nachgewiesener Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zur Kinderbetreuung um zwei Jahre anzuheben.

§ 20b Absatz 1 Nr. 11 privilegiert Partnerschaften von zwei Berufstätigen, was nachvollziehbar ist. Allerdings ist das mit dem zugrundeliegenden Bild der „bildungshomologen Ehe bzw. bildungshomologen eingetragenen Lebenspartnerschaft“ verfehlt und dürfte an der Lebensrealität in vielen, insbesondere traditionell geprägten, Herkunftsländern vorbeigehen. Auch ist das in der Begründung anklingende Verständnis, dass sich nur Partner*innen in einer solchen bildungshomologen Ehe bzw. eingetragenen Lebenspartnerschaft gegenseitig stützen, sodass insgesamt eine positive Auswirkung auf einen Integrationserfolg wahrscheinlich ist, aus der Sicht des djb nicht zu begründen. Gegenseitige Unterstützung und positive Auswirkungen auf einen Integrationserfolg kann mit jeder Beziehungsform, unabhängig vom Bildungsgrad einer Person, einhergehen. Der djb regt daher an, den

Anwendungsbereich der Norm zu erweitern und das Wort „Chancenkarte“ jeweils zu ersetzen durch die Worte „Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 3 oder 4“.

Zu Artikel 10 – Änderung der Aufenthaltsverordnung

Nr. 3 (§ 39): Der djB empfiehlt zunächst, in Nr. 3a (§ 39 Satz 1 Nr. 7) und Nr. 3b (§ 39 Satz 1 Nr. 7a) eine Regelung aufzunehmen, nach der die Blaue Karte EU bzw. der Aufenthaltstitel der Familienangehörigen, die der erste Mitgliedstaat ausgestellt hat, im Zeitpunkt der vollständigen Antragstellung gültig sein müssen. Damit wird vermieden, dass der Ablauf der Blauen Karte EU bzw. des Aufenthaltstitels nach Antragstellung dazu führt, dass die Betroffenen das Visumsverfahren nachholen müssen. Dies scheint zwar im Hinblick auf die gesetzlichen Bearbeitungsfristen von 30 Tagen zunächst nur seltene Fälle zu betreffen; die zuständigen Ausländerbehörden sind aber möglicherweise nicht durchgehend in der Lage, die Bearbeitungsfrist einzuhalten.

Zu Nr. 3b (§ 39 Satz 1 Nr. 7a) erlaubt sich der djB den Hinweis, dass die Regelung kaum verständlich ist. Möglicherweise genügt § 39 Satz 1 Nr. 7 AufenthV bereits zur Umsetzung von Artikel 21 Abs. 11 RL (EU) 2021/1883, da letztere Regelung nach hiesigem Verständnis deshalb erforderlich ist, weil die Richtlinie bei Binnenmigration von „erstem“ und „zweitem“ Mitgliedstaat spricht. Diesen Wortlaut übernimmt die AufenthV nicht.

Schließlich regt der djB an, die Änderung von § 39 AufenthV zum Anlass zu nehmen, auch Nr. 5 zu ändern. Nach dieser Regelung kann ein Ausländer einen Aufenthaltstitel im Bundesgebiet einholen oder verlängern lassen, dessen Abschiebung nach § 60a AufenthG ausgesetzt ist und der auf Grund einer Eheschließung oder der Begründung einer Lebenspartnerschaft im Bundesgebiet oder der Geburt eines Kindes während seines Aufenthalts im Bundesgebiet einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erworben hat. Hierzu hat sich in der Rechtsprechung die Auffassung durchgesetzt, dass die Regelung nur dann Anwendung findet, wenn die Duldung nicht auf familiären Gründen beruht. Damit soll eine doppelte Berücksichtigung der familiären Situation ausgeschlossen sein. Der Wortlaut der bisherigen Regelung gibt für eine solche Auslegung, die Familien benachteiligt, nichts her. Auch Sinn und Zweck der Regelung, auf die Nachholung des Visumsverfahrens dann zu verzichten, wenn das Verfahren „bloße Förmerei“ wäre, spricht nicht für die enge Auslegung. In der Praxis werden regelmäßig Konstellationen erfasst, in denen ursprünglich Asylsuchende nach erfolgreichem Abschluss des Asylverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen beantragen und deren Aufenthalt genau deshalb auch – nämlich bis zur Nachholung des Visumsverfahrens (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG) – nur geduldet wird. Aus welchen Gründen diese Personengruppe anders zu behandeln sein sollte als Personen, die z.B. wegen Reiseunfähigkeit geduldet werden, erschließt sich nicht. Der djB empfiehlt daher, nach „60a des Aufenthaltsgesetzes“ zur Klarstellung folgende Worte einzufügen: „aus familiären oder anderen Gründen“.

Nr. 4 (§ 59): Der djB bittet um Prüfung, ob es der Regelung bedarf und ob sie in Absatz 2 richtig verortet wäre. Die Regelung findet sich wortgleich bereits in § 59 Abs. 3 Satz 3 AufenthV.

Da Artikel 22 RL (EU) 2021/1883 die Rechte von Familienangehörigen bei der Binnenmigration regelt und die Behörden des zweiten Mitgliedstaats das Vorliegen der Voraussetzungen zu prüfen haben (vgl. Artikel 22 Abs. 2 UAbs. 2 a.E.), empfiehlt es sich, über § 59 Abs. 3 Satz 2 AufenthV hinaus eine ausdrückliche Anmerkung vorzusehen. Der djB schlägt folgende Regelung vor: „Bei Familienangehörigen eines Inhabers der Blauen Karte EU ist im Feld für

Anmerkung zusätzlich zur maßgeblichen Rechtsgrundlage „Familienangehöriger eines Inhabers der Blauen Karte EU“ einzutragen.“

Prof. Dr. Maria Wersig
Präsidentin des djb

Prof. Dr. Sina Fontana
Vorsitzende der Kommission Verfassungsrecht,
Öffentliches Recht, Gleichstellung

Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten in Kultur und Medien erleichtern

Stellungnahme des Deutschen Kulturrates zum Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“

Berlin, den 08.03.2023. Der Deutsche Kulturrat, der Spitzenverband der Bundeskulturverbände, positioniert sich im Folgenden zum „Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“. Er versteht dies als eine erste Positionierung und behält sich vor, sich im anstehenden Gesetzgebungsprozess erneut zu Wort zu melden und ggfs. seine Anliegen noch einmal zu konkretisieren.

Wie in anderen Wirtschaftsbereichen besteht auch in den verschiedenen Branchen des Kultur- und Mediensektors ein Bedarf an Fachkräften, der nicht zuletzt durch die demografische Entwicklung in den nächsten Jahren durch die Hebung der noch bestehenden Potenziale bei inländischen Erwerbspersonen sowie durch Fachkräfte aus anderen EU-Mitgliedstaaten nicht zu decken sein wird. Der Deutsche Kulturrat begrüßt daher den Ansatz der Bundesregierung, mit der Weiterentwicklung des „Gesetzes zur Fachkräfteeinwanderung“ die Rahmenbedingungen zur Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten zu verbessern.

Der Deutsche Kulturrat nimmt zu folgenden Aspekten Stellung

- Faktor Sprache
- Faktor formale Qualifikation
- Faktor Beschäftigungsdauer
- Faktor Bestandssicherung von Fachkräften aus Drittstaaten
- Faktor Niederlassungserlaubnis für herausragende Fachkräfte
- Faktor Chancenkarte

und bittet seine Anregungen und Forderungen im Referentenentwurf noch zu berücksichtigen.

Faktor Sprache

Innerhalb des Kultur- und Mediensektors bestehen unterschiedliche Bedarfe an Fachkräften. Einige Unternehmen der Kultur- und Kreativwirtschaft sind international aufgestellt und konkurrieren auf dem internationalen Fachkräftemarkt mit Unternehmen beispielsweise aus Kanada oder den USA. In diesen Unternehmen ist Englisch längst Arbeitssprache, sodass ausreichende Deutschkenntnisse für den Arbeitszusammenhang nicht erforderlich sind. Für das Ankommen und die Teilhabe in Deutschland ist der Erwerb von Deutschkenntnissen spätestens mit der Ankunft in Deutschland notwendig. Dies trifft sowohl für diejenigen, die mit der Blauen Karte EU als Fachkräfte nach Deutschland kommen als auch für diejenigen, die mit der Chancenkarte nach Deutschland einreisen, zu.

Für pädagogische Berufe, insbesondere wenn es um die schulische Bildung sowie die außerschulische kulturelle Bildung einschließlich der Erwachsenenbildung geht, sind Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1 unabdingbar.

Faktor formale Qualifikation

Eine Besonderheit der Arbeit im Kultur- und Mediensektor besteht darin, dass die Berufserfahrung oftmals eine größere Rolle spielt als die formale Qualifikation. Darüber hinaus gibt es für einige Tätigkeitsbereiche – auch in Deutschland – keine formalen Ausbildungsgänge weder in der Hochschule noch im Rahmen des Dualen Ausbildungssystems. Das „Learning by doing“ und hieraus die entstehende berufliche Erfahrung sind teilweise die wesentlichen Einstellungs- bzw. Beschäftigungskriterien. Dies trifft auf Drittstaaten teilweise in noch stärkerem Maße als auf Deutschland zu. Der Deutsche Kulturrat fordert, dass dieser Besonderheit des Kultur- und Mediensektors im neuen §18 des o.g. geplanten Gesetzes entsprechend Rechnung getragen wird.

Der Deutsche Kulturrat begrüßt, dass der Beirat für Forschungsmigration beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge um den Aspekt der Fachkräfteeinwanderung erweitert wird. Er erwartet, dass in diesem Beirat die teils sehr unterschiedlichen Belange der verschiedenen Branchen berücksichtigt werden und steht für Beratungen zur Verfügung. Gleichfalls sieht der Deutsche Kulturrat die Anforderung, bei der Bundesagentur für Arbeit die Expertise für die spezifischen Belange des Kultur- und Mediensektors auszubauen und bietet hierfür die bei ihm versammelte Fachexpertise an.

Faktor Beschäftigungsdauer

Der Kultur- und Mediensektor zeichnet sich in Teilbereichen durch projektbezogene Arbeit aus. Der Deutsche Kulturrat sieht, dass der Umsetzungsspielraum der „Richtlinie 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates“ mit Blick auf die Mindestaufenthaltsdauer von sechs Monaten denkbar eng ist. Dennoch appelliert der Deutsche Kulturrat, bei der praktischen Umsetzung den besonderen Gegebenheiten einiger Branchen Rechnung zu tragen. In einigen Branchen des Kultur- und Mediensektors ist ein gestückelter Aufenthalt zur Vorbereitung vor dem eigentlichen Projekt und dann eine Projektdauer von weniger als sechs Monaten durchaus typisch. Es handelt sich jeweils um hoch qualifizierte Tätigkeiten, die oftmals in Teams erbracht werden, in denen Inländer, Fachkräfte aus EU-Mitgliedstaaten und aus Drittstaaten zusammenarbeiten. Diese internationale Kultur- und Medienproduktion sollte durch das geplante „Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ nicht erschwert werden.

Faktor Bestandssicherung von Fachkräften aus Drittstaaten

Neben der Neugewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten muss es auch um Erleichterungen im Aufenthaltsstatus von Fachkräften aus Drittstaaten gehen, die sich bereits in Deutschland befinden und hier arbeiten. Teilweise müssen eingearbeitete Fachkräfte aus Drittstaaten aus aufenthaltsrechtlichen Gründen Deutschland wieder verlassen. Das widerspricht dem Anliegen, Fachkräfte aus Drittstaaten zu gewinnen und erschwert es Unternehmen der Kultur- und Kreativwirtschaft oder Kultureinrichtungen Fachkräfte aus Drittstaaten in den Betrieb einzugliedern.

Faktor Niederlassungserlaubnis für herausragende Fachkräfte

Im geltenden Aufenthaltsgesetz besteht eine Sonderregelung zur Niederlassungsfreiheit für hoch qualifizierte Fachkräfte mit akademischer Ausbildung, bei denen die Annahme gerechtfertigt ist, dass die Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland und die Sicherung des Lebensunterhalts ohne staatliche Hilfe gewährleistet ist. Namentlich werden Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen oder Lehrpersonen in herausgehobener Funktion oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Position benannt. Der Deutsche Kulturrat regt eine Ausweitung auf Künstlerinnen und Künstler in herausgehobener Funktion an.

Faktor Chancenkarte

Der Deutsche Kulturrat schätzt aktuell ein, dass die Chancenkarte im Kultur- und Medienbereich eine eher untergeordnete Rolle spielen wird, da insbesondere ein Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten besteht, die über die Blaue Karte EU adressiert werden. Gleichwohl gibt der Deutsche Kulturrat zu bedenken, dass die bei der Chancenkarte geforderte Tarifbindung von Unternehmen im Kultur- und Mediensektor nicht flächendeckend vorhanden ist.



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Dr. Ann-Marie Burbaum
Leiterin des Referats M I 3
Bundesministerium des Innern und für Heimat

Björn Borgwardt
Leiter des Referats I 5
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 8.3.2023

Ausschließlich per Mail an: M3AG@bmi.bund.de so-
wie abstimmung_einwanderung@bmas.bund.de.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwick- lung der Fachkräfteeinwanderung

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen die Gelegenheit, zu dem von Ihnen übermittelten Referentenentwurf eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Stellung zu nehmen, gerne wahr, müssen aber gleich zu Anfang betonen, dass in der Kürze der uns eingeräumten Frist eine ordnungsgemäße Befassung mit den Entwürfen unter Einbindung unserer Mitglieder nicht möglich war. Darin liegt, wie bereits in unserer ersten Reaktion auf die Entwürfe verdeutlicht, nicht nur eine eklatante Verletzung des den kommunalen Spitzenverbänden eingeräumten Beteiligungsrechts. Eine solche Fristverkürzung mindert vielmehr auch die Qualität der Gesetzgebung und erhöht ganz erheblich die Gefahr, dass Regelungen erlassen werden, die sich im Ergebnis als nicht vollzugsfähig darstellen bzw. den Vollzugaufwand in den ohnehin bereits über die Grenzen ihrer Belastbarkeit hinaus in Anspruch genommenen Ausländerbehörden unnötig erhöhen. Wir betonen daher ausdrücklich, dass die nachfolgend sub II. übermittelten Einzelhinweise nur vorläufigen Charakter haben, und behalten uns ausdrücklich weitere Stellungnahmen, insbesondere im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens, vor.

Die mangelhafte Einbindung der Praxis fällt im vorliegenden Fall besonders ins Gewicht, weil es keinerlei sachliche, sondern ausschließlich politische Gründe für das gewählte Eilverfahren gibt. Zu den bereits heute bestehenden 50 Anspruchsgrundlagen zur Erwerbstätigkeit bzw. zur Aufnahme einer Ausbildung durch Drittstaatsangehörige sollen durch die Entwürfe neue hinzukommen. Die Gesetzeslage wird immer unübersichtlicher. Es ist selbst für ausgewiesene Experten nahezu unmöglich, diese in Gänze zu überblicken, auch im Hinblick darauf, dass die Vorschriften – erneut durch die vorliegenden Entwürfe – in schneller Abfolge wieder geändert werden. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Fachkräfteeinwanderungsgesetz erst zum 1.3.2020 in Kraft getreten ist. Hinzukommt, dass einige der Vorschläge – wie

z. B. der Wegfall bestimmter Zweckwechselverbote – in ihren Auswirkungen ambivalent sein können und daher nur nach sorgfältiger Abwägung aller Umstände realisiert werden sollten.

Diese Umstände erschweren nicht nur die Gewinnung von geeignetem und engagierten Personal für die Ausländerbehörden, sondern haben auch erhebliche Konsequenzen für die dringend notwendige Digitalisierung im Ausländerwesen, da die Abbildung der Rechtsänderungen z. B. in dem für den Datenaustausch zwischen den Ausländerbehörden und anderen Stellen wie dem Ausländerzentralregister verwendeten Datenaustauschstandard XAusländer ebenso wenig zeitnah gelingt, wie es möglich ist, die in den Behörden eingesetzten Fachverfahren anzupassen.

I. Vorbemerkung

Bevor wir auf Details beider Entwürfe eingehen, möchten wir einige grundlegende Anmerkungen zum Themenkreis „Fachkräftesicherung und -gewinnung“ vor dem Hintergrund der aktuellen Lage in den Ausländerbehörden voranstellen.

1. Bedeutung der Erwerbsmigration

Der Arbeitskräftemangel ist eine Herausforderung von überragender Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. Er betrifft nicht nur die Unternehmen, sondern berührt die Frage der Zukunftsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft im Ganzen. Das gilt nicht zuletzt auch für solche ländlichen Gebiete, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind. Wertschöpfungsverluste, ungenutzte Wachstumspotenziale, der Rückgang der öffentlichen Einnahmen und eine Stagnation des Wohlstandswachstums sind nur einige der realen Risiken, die unmittelbar mit dem Arbeitskräftemangel verknüpft sind, der sich längst nicht mehr nur auf die Ebene von Fachkräften beschränkt.

Genauso vielschichtig wie die Ursachen für das Fehlen von Arbeitskräften sind, müssen auch die Lösungsansätze hierfür ausfallen. Die Kraftanstrengungen zum Schließen der aufgezeigten Lücke dürfen sich demnach keinesfalls auf die Zuwanderung von Arbeits- und Fachkräften aus dem Ausland beschränken. Die Einwanderung von Fach- und Arbeitskräften kann nur ein Baustein sein in einem Maßnahmenmix, der zuvorderst alle inländischen Potenziale aktiviert. Beispielhaft hierfür genannt seien die Handlungsfelder

- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Menschen im Erwerbsalter, einschließlich solcher Drittstaatsangehöriger, die bereits über ein Aufenthaltsrecht verfügen,
- Steigerung der Arbeitsproduktivität und
- Entbürokratisierung und Standardabbau.

Darüber hinaus muss auch hinsichtlich der Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung der Integrationsfähigkeit der deutschen Gesellschaft nicht überlastet werden. Deshalb ist auch in diesem Fall darauf zu achten, dass die Grundanforderungen an bestimmte Integrationsanforderungen – etwa im Bereich der Sprachkenntnisse – nicht unterschritten werden.

2. Erfüllungsaufwand

Der in den Begründungen zu den Entwürfen zugrunde gelegte zusätzliche Erfüllungsaufwand geht an der Praxis völlig vorbei. Der dort bezifferte Zeitaufwand ist allenfalls dann haltbar,

wenn alle Unterlagen digital und vollständig eingereicht werden und der Fall aufgrund der Unterlagen unmittelbar entschieden werden kann. Dies ist jedoch nicht die Regel. Nur sehr große Firmen lassen die Anträge durch die Personalabteilung, eine Relocationagentur oder eine spezialisierte Anwaltskanzlei stellen.

In den meisten Fällen dagegen von den Ausländern selbst. Trotz Veröffentlichung der Anträge und erforderliche Unterlagen auf ihren Internetseiten erhalten die Ausländerbehörden Mails mit Fragen zur Antragstellung. Es erfolgen Rückfragen zu Unterlagen, die oft durch Sprachschwierigkeiten und einem anderen Verständnis von den Prozessen in der Verwaltung viel Zeit in Anspruch nehmen. Nicht nur der Ausländer stellt Fragen, auch der Arbeitgeber. Diese sind umfassend und freundlich zu beantworten, wenn Fachkräfte angeworben und halten werden sollen. Auch nach Erteilung eines Aufenthaltstitels erreichen die Ausländerbehörde immer wieder Anfragen zu Arbeitsplatzwechseln, Zweckwechseln etc., ohne dass diese zunächst in konkrete Anträge münden. Dieser zusätzliche Erfüllungsaufwand bleibt völlig unberücksichtigt.

Auch vor diesem Hintergrund bedarf einer Reduzierung, nicht aber einer Vermehrung der relevanten Vorschriften. Die damit aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen guter Gesetzgebung im Ausländerwesen müssen auch zentraler Gegenstand des vom Bundesministerium des Innern und für Heimat nach dem Zweiten Flüchtlingsgipfel angestoßenen Prozesses sein.

II. Einzelhinweise

Im Einzelnen haben wir folgende Anmerkungen zu vorliegenden Entwürfen

1. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

a) Art. 1 Nr. 3 lit a) (§ 9b Abs. 2 AufenthG-E)

Es bedarf einer Klarstellung im Gesetzestext, dass die Nachweispflicht über den Besitz des von einem anderen Mitgliedstaat der EU ausgestellten Aufenthaltstitels und die Aufenthaltszeiten allein den antragstellenden Ausländer trifft. In der Praxis wird der Nachweis z.B. mit Kopien der Aufenthaltstitel oder Registerauszügen des anderen EU-Mitgliedsstaats erfolgen. Aufgrund der verschiedenen Amtssprachen und unterschiedlichen Bezeichnungen der Aufenthaltstitel in den EU-Mitgliedstaaten ist es unabdingbar, dass den Ausländerbehörden mit Inkrafttreten der neuen Regelung eine aktuelle und umfassende Zusammenstellung der im EU-Ausland ausgestellten Aufenthaltstitel vorliegt. Diese Zusammenstellung muss neben farbigen Ansichtsexemplaren der Aufenthaltstitel auch erläuternde Bemerkungen (ggf. zu Fälschungssicherheitsmerkmalen) enthalten und selbstredend fortlaufend aktualisiert werden. Angesichts der hohen Arbeitsbelastung in den Ausländerbehörden ist tunlichst zu vermeiden, dass jede kommunale Ausländerbehörde zur Umsetzung von § 9b Abs. 2 AufenthG-E eigene „Recherchearbeit“ leisten muss.

b) Art. 1 Nr. 7, 13, 15, 27 und Nr. 29 (§§ 18g, 29 Abs. 1, 31 Abs. 1a, 82 Abs. 1 Satz 5, 81 Abs. 6 AufenthG-E)

§ 18g AufenthG-E, der eine deutliche Absenkung des Mindestgehalts und die Möglichkeit vorsieht, dass die Blaue Karte EU auch an Ausländer, die keinen Hochschulabschluss besitzen, erteilt werden kann, widerspricht dem mit diesem Aufenthaltstitel verbundenen Kerngedanken, wonach gezielt Fachkräfte mit Hochschulabschluss in den Genuss von Lockerungen bei der

Einreise und beim Familiennachzug kommen sollten. Diese Sonderstellung wird mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf ohne schlüssige Begründung weitgehend nivelliert. Im Grunde werden die Vorschläge zur Folge haben, dass nahezu jede Person mit einem Hochschulabschluss die Möglichkeit erhält, eine Blaue Karte EU zu erhalten. Das kann auch ein Anreiz für Arbeitgeber sein, weniger Gehalt zu zahlen und trotzdem auf die Vorzüge einer Blauen Karte verweisen zu können.

Nach Art. 5 Abs. 3 RL (EU) 2021/1833 soll die Regelgehaltsgrenze zwischen dem 1,0 – 1,6-fachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts liegen. Die laut Gesetzesbegründung im Gesetzesentwurf gewählte Grenze des 1,25-fachen Bruttojahresgehalts wird insbesondere im Zusammenspiel mit § 29 Abs. 1 AufenthG-E, der im Falle des Familiennachzugs weder ausreichenden Wohnraum noch die Lebensunterhaltssicherung verlangt, vor allem in Regionen mit knappem Wohnraumangebot (und hohem Mietniveau) zu vielen Fällen führen, in denen der Lebensunterhalt faktisch (und an objektiven Kriterien gemessen) nicht erfüllt sein wird.

Aus den genannten Gründen müssen die genannten Regelungen überarbeitet und ihr Zusammenspiel auf die Lebenswirklichkeiten in vielen Kommunen (Stichworte: „hohe Lebenshaltungskosten“ und „hohe Mieten“) ausgerichtet werden. Eine Regelung, mit der Privilegierungen geschaffen werden sollen, die im Ergebnis aber in vielen Fällen zu prekären Wohnverhältnissen und zur objektiven Unterdeckung beim Lebensunterhalt führt, ist nicht hinnehmbar.

Die kurzen Prüffrist bei einem Arbeitsplatzwechsel von 30 Tagen, wie im Übrigen die Fristen nach § 81 Abs. 6 und 6a AufenthG-E auch, werden viele ohnehin jenseits der Belastungsgrenze arbeitende Ausländerbehörden absehbar nicht halten können. Das gilt insbesondere in den Fällen des § 18 g Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E, wo die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit abzuwarten ist, was durchaus drei Wochen dauern kann. Die Verlängerung „in Ausnahmefällen“ um weitere 30 Tagen wird dann hier zwangsläufig eher die Regel werden.

Die bisherige Dauer von drei Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet, bevor der Ehepartner ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erlangen kann, erscheint weiterhin angemessen und nötig, um eventuelle Scheinehen erkennen zu können. Jedenfalls ist zu befürchten, dass der einjährige Mindestaufenthalt im EU-Ausland nur schwer nachprüfbar ist bzw. die Prüfung sich zeitaufwendig gestalten wird, zumal nicht jeder Mitgliedstaat Meldebescheinigungen ausstellt. Ein Voraufenthalt in einem anderen EU-Land sollte daher aus Praktikabilitätsgründen weiterhin unberücksichtigt bleiben.

c) Art. 1 Nr. 17 (§ 38a Abs. 3 AufenthG-E)

Grundsätzlich stellt das Entfallen der Vorrangprüfung eine Arbeitsentlastung für die Ausländerbehörden dar. Allerdings ist zu befürchten, dass bei Entfallen der Vorrangprüfung durch die Bundesagentur dann auch solche Berufe aufgenommen werden, bei denen das Unterlaufen der Mindeststandards zu befürchten ist.

d) Art. 1 Nr. 21 (§ 52 Abs. 2b und 2c AufenthG-E)

Die in § 52 AufenthG-E vorgesehenen Regelungen sind grundsätzlich begrüßenswert, da der Widerruf einer nachträglichen zeitlichen Befristung im Sinne des § 7 Abs. 2 S. 2 AufenthG vorzuziehen ist. Die Regelungen werden allerdings kaum praktische Bedeutung erlangen, da die gesetzlich vorgeschriebenen Mitteilungen seitens des Ausländers in der Praxis vielfach

nicht vorgenommen werden und die Ausländerbehörde damit keine Kenntnis der relevanten Tatsachen erlangt. Auch ist davon auszugehen, dass die Kommunikation mit anderen EU-Mitgliedstaaten aufwändig und langwierig verlaufen wird (§ 52 Abs. 2c AufenthG-E), was die Zahl der Anwendungsfälle weiter reduzieren wird.

e) Art. 2 Nr. 4 und 5 (§§ 16b, 16c AufenthG-E):

Die Berechnung der zugelassenen Beschäftigung im Rahmen von § 16b AufenthG-E wird mit der Neuregelung bzw. der Wahlmöglichkeit für jede Kalenderwoche deutlich erschwert. Auch der damit verbundene Beratungsbedarf wird unweigerlich zu einer Mehrbelastung der Ausländerbehörden führen. Ferner ist fraglich, wie die Regelung für den Studierenden und mögliche Arbeitgeber kurz und verständlich als Nebenbestimmung auf das Zusatzblatt des Aufenthaltstitels eingetragen werden soll. Die Ausländerbehörden sind hierfür auf einheitliche und praktikable Vorgaben angewiesen, die allerspätestens mit Inkrafttreten der Neuregelung vorliegen müssen.

Die nahezu vollständige Aufhebung des Zweckwechselforbotes (§ 16b Abs. 4 AufenthG-E) ist kritisch zu sehen. Nicht auszuschließen ist, dass die Einreise zu Studienzwecken für die Realisierung anderer Aufenthaltszwecke missbraucht wird, an die eigentlich höhere materielle Einreiseanforderungen gestellt werden. Ob sich das Missbrauchspotential nach Inkrafttreten der Regelung realisiert, muss eng beobachtet werden.

Im Übrigen birgt die Verlängerung das Risiko, dass man erst spät im Blick hat, ob der Ausländer auch wirklich an dem Vorbereitungskurs für das Studium bzw. später dann an seinem Studium ordnungsgemäß teilnimmt.

f) Art. 2 Nr. 6 (§ 16d AufenthG-E)

Auch wenn die Einführung einer Anerkennungspartnerschaft grundsätzlich zu begrüßen ist, sollte die Verlängerung der Zeiten für die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation sollte noch einmal überprüft werden, da der bisher vorgesehene Zeitraum ausreichend erscheint, sofern Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein wirkliches Interesse an der Anerkennung haben und das Verfahren entsprechend ernsthaft betreiben. Stattdessen könnte eine Regelung sinnvoller sein, wonach das ernsthafte Betreiben des Anerkennungsverfahrens spätestens bei der Verlängerung des Aufenthaltstitels nachgewiesen werden muss. Hintergrund ist, dass es – vor allem bei ambulanten Pflegediensten – Fälle gibt, in denen der Aufenthalt zur Anerkennung lediglich zur Ausübung einer Beschäftigung genutzt und das Anerkennungsverfahren nicht betrieben wird.

Eine Erhöhung der Zeiten der Nebentätigkeit auf 20 Stunden wird ebenfalls kritisch bewertet, da der eigentliche Zweck bei einer zusätzlichen Halbtagsstätigkeit in den Hintergrund rückt und nicht mehr ausreichend betrieben werden kann. Eine Erleichterung für die Aufnahme einer Nebentätigkeit erscheint bei einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16d AufenthG nicht zielführend, da schon jetzt viele Arbeitgeber die Betroffenen lieber arbeiten lassen, statt die Anerkennung mit dem Ziel des Bestehens voranzutreiben. Bei einer Nebentätigkeit rückt der Erwerb von Gehalt in den Vordergrund und die Anerkennung ist u. U. nicht mehr das Hauptziel.

Die in § 16d Abs. 3a Nr. 3 AufenthG-E vorgesehene Vereinbarung ist zu begrüßen, da sie aller Voraussicht nach die Verbindlichkeit erhöht, den mit dem Aufenthaltstitel verfolgten Zweck (Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation) auch zu realisieren.

Grundlegender Korrekturbedarf besteht bei den vorgesehenen Regelungen zum Zweckwechselverbot. Im Gegensatz zum Gesetzesentwurf sollte das bislang in §16 Abs. 6 AufenthG normierte Zweckwechselverbot nicht vollständig entfallen, sondern beibehalten und auch auf den dreijährigen Höchstzeitraum ausgedehnt werden.

Der im Gesetzesentwurf (§ 16d Abs. 6 AufenthG-E) vorgesehene Aufenthaltszweck zur Qualifikationsanalyse ist angesichts der bereits jetzt bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten zur Feststellung und Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation sowie zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen nicht notwendig. Hinzukommt, dass die Durchführung einer solcher Analyse auch vom Ausland aus möglich und zumutbar ist. Ferner wird durch die Einführung einer „Chancenkarte“ eine zusätzliche Möglichkeit bestehen, innerhalb eines Jahres die berufliche Anerkennung während eines Aufenthalts in Deutschland zu erlangen.

g) Art. 2 Nr. 7 (§ 16f AufenthG-E)

Die geplante Aufhebung des Zweckwechselverbots für Sprachkursteilnehmer ist aufgrund des damit verbundenen gesteigerten Missbrauchspotentials kritisch zu sehen. Hier bleibt völlig offen, wie lange der Besuch des Sprachkurses dauern muss. Auch ist kein Grund erkennbar, wieso der Gesetzesentwurf bei Aufhalten zum Zwecke der Berufsausbildung oder zum Studium bestehende Zweckwechselverbote lockert, die unqualifizierte Beschäftigung nach § 19c Abs. 1 AufenthG jedoch explizit ausnimmt, im Gegensatz dazu bei der geplanten Änderung von § 16f AufenthG der Wechsel in eine unqualifizierte Beschäftigung möglich sein soll. Konsequenz ist, dass ein Ausländer künftig zum Sprachkurs einreisen und während seines Aufenthalts ohne weitere materielle Hürden im Visaverfahren in eine unqualifizierte Beschäftigung wechseln kann. Es steht zu befürchten, dass der eigentliche Zweck des Sprachkursbesuches in vielen Fällen überhaupt nicht mehr verfolgt wird. Daher sollte die Möglichkeit zur Beschäftigung während des Sprachkursbesuches auch auf 10 Stunden je Woche beschränkt werden und nicht wie Gesetzesentwurf vorgesehen (§ 16f Abs. 3 S. 5 AufenthG-E) 20 Stunden je Woche betragen.

h) Art. 2 Nr. 9 bb) (§ 18 Abs. 2 AufenthG-E)

Es ist anzunehmen, dass den Ausländerbehörden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Norm ein einheitliches Musterformular für die geplante Absichtserklärung des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers (§ 18 Abs. 2 Nr. 4a AufenthG-E) zur Verfügung gestellt wird. Die Ausländerbehörden benötigen Rechtssicherheit; außerdem wird mittels eines einheitlichen Musterformulars vermieden, dass viele Ausländerbehörden Zeit und Ressourcen nebeneinander für und dieselbe Aufgabe (Erstellung einer Absichtserklärung) aufwenden.

i) Art. 2 Nr. 10 und Nr. 11 (§§ 18a und 18b AufenthG-E)

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung, wonach eine Fachkraft mit Berufsausbildung oder mit akademischer Ausbildung (§§ 18a und 18b AufenthG-E) die Möglichkeit erhalten soll, jeder qualifizierten Beschäftigung in nicht-reglementierten Berufen nachzugehen, wird kritisch gesehen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern eine Person, die in einem bestimmten Bereich über

eine akademische Ausbildung oder Berufsausbildung verfügt, auch als Fachkraft (in einem unter Umständen vollkommen) fachfremden Bereich gelten soll. Diese Regelung weicht den Fachkräftebegriff sehr weitgehend auf und lässt nicht erkennen, worin ihr Beitrag zur Schließung der Fachkräftelücke besteht. Ergänzend sei angemerkt, dass nach geltender Rechtslage bereits jetzt der Wechsel in verwandte Berufe zulässig ist und ab einem gewissen Zeitpunkt ohnehin die „freie Berufswahl“ besteht (vgl. § 9 BeschV).

j) Art. 2 Nr. 12 (§ 18c Abs. 1 AufenthG-E)

Dass in vielen Fällen die Niederlassungserlaubnis schon nach drei, statt nach vier Jahren erworben werden kann, führt zu einer weiteren Annäherung an die Regelungen zur Mindestaufenthaltsdauer bei der Blauen Karte (33 Monate Beschäftigungszeit, § 18c Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Die Sonderstellung des Personenkreises der Inhaber Blauen Karte wird mit dieser Regelung weiter aufgeweicht, zumal nach drei Jahren oftmals noch keine Aufenthaltsverfestigung zu erkennen ist. Dies wird unter unseren Mitgliedern teils kritisch gesehen, da infolge der geplanten umfassenden Wechselmöglichkeiten nach den §§ 18a und 18b AufenthG-E nicht zwingend davon auszugehen ist, dass eine Person, die zwar über eine Berufsausbildung oder akademische Ausbildung verfügt, während ihres Aufenthalts als Fachkraft im eigentlichen Sinne, das heißt in ihrem originären Fachbereich tätig war.

k) Art. 2 Nr. 14 (§ 20 AufenthG-E)

Die zu Art. 2 Nr. 10 und Nr. 11 (§§ 18a und 18b AufenthG-E) angestellten Erwägungen (s.o.) gelten für die nach § 20 AufenthG-E erleichterten Zweckwechsellmöglichkeiten gleichermaßen

Unklar bleibt, wie die Ausbildung in einer Assistenz- oder Helfertätigkeit die Aufnahme einer qualifizierten Tätigkeit nach sich ziehen soll, da – von einer Ausnahme abgesehen (dazu gleich) – eine korrespondierende Änderung der BeschV nicht ersichtlich ist, die die Aufnahme einer solchen Tätigkeit erlaubt. Eine Arbeitsplatzsuche hätte daher von vornherein keine Erfolgsaussichten, da im Anschluss keine Beschäftigung möglich wäre. Allenfalls eine selbständige/freiberufliche Tätigkeit wäre denkbar, wobei die Voraussetzungen nach § 21 AufenthG regelmäßig nicht erfüllt sein werden.

§ 20 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG-E ist in der aktuellen Ausgestaltung daher grundlegend zu überarbeiten.

Nun zur schon angekündigten Ausnahme: Etwas anderes gilt – wie in der Gesetzesbegründung erläutert – für Pflegehelfer aus dem Gesundheits- und Pflegebereich. Dies ist dann jedoch ausdrücklich in den Gesetzesentwurf aufzunehmen, um die Privilegierung für Pflegehelfer aus dem Gesundheits- und Pflegebereich klar herauszustellen und andere Helfertätigkeiten auszuschließen. Die Formulierung von § 20 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG-E könnte lauten wie folgt:

„...wird einem Ausländer nach erfolgreichem Abschluss einer *Helferausbildung im Gesundheits- und Pflegebereich* in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf im Bundesgebiet eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, ...“

Die geplante Vereinheitlichung der Erteilungszeiträume ist praxisfreundlich, scheint mit 18 Monaten angesichts des Fachkräftemangels jedoch recht lang bemessen.

l) Art. 2 Nr. 15 (§ 20a AufenthG-E)

Vorwegzuschicken ist, dass Aufbau und Ausgestaltung von § 20a AufenthG-E komplex sind und die praktische Umsetzung dieser Norm für Massenpartieverkehrsbereiche wie die Ausländerbehörden mit hohem Zusatzaufwand verbunden ist. Vor diesem Hintergrund ist der in Anlage 2 übermittelte Vorschlag noch als etwas praxistauglicher einzustufen.

Im Übrigen haben wir folgende Anmerkungen zu § 20a AufenthG-E:

Im Gegensatz zur Sicherung des Lebensunterhalts, wird auf das Erfordernis ausreichenden Wohnraums aus unerklärlichen Gründen verzichtet.

Nach Abs. 7 berechtigt die Chancenkarte zur Ausübung von Probebeschäftigungen, die entweder qualifiziert sein müssen, auf eine Ausbildung abzielen oder geeignet sind, im Rahmen einer Maßnahme nach § 16d AufenthG aufgenommen zu werden. Die Prüfung durch die Ausländerbehörden, ob bei jedem Fall und bei allen Probebeschäftigungen diese Voraussetzungen eingehalten werden, wird in der Praxis schwierig und aufwändig sein. Die Prüfung des Kriteriums der Berufserfahrung gemäß Ausbildung dürfte sich zum Teil ebenfalls kompliziert gestalten. Nicht bei allen Berufen ist ohne weiteres erkennbar, ob ein ausgeübter Job tatsächlich der Ausbildung entspricht. Bei den Ausländerbehörden mangelt es hier oftmals am erforderlichen Fachwissen.

Bei beiden Entwürfen insbesondere jedoch in der Version von Art. 2 Nr. 15 werden Sprachkenntnisse „C1 englisch“ positiv bewertet, deutsche Sprachkenntnisse jedoch nicht zwingend gefordert. In einigen Berufsgruppen ist das Englische die bestimmende Sprache, so dass es für diese verständlich ist. In anderen Berufsgruppen bzw. Aufenthaltszwecken sind Deutschkenntnisse später zwingende Voraussetzung. Dies findet zu wenig bis keine Berücksichtigung.

Die vorgeschlagenen Beschäftigungsmöglichkeiten sind ebenfalls kritisch zu sehen. Die Möglichkeit zur Probearbeit ist sinnvoll, soweit entsprechende Kriterien wie in § 20a Abs. 2 Nr. 2 der Anlage 2 angelegt werden; statt 2 Wochen in unbegrenztem Umfang ohne Kriterien wie im Vorschlag zu Art. 2 Nr. 15. Auch ist jedoch eine zeitliche Begrenzung sinnvoll.

Insofern wären die folgenden Anpassungen des §20a Abs. 2 AufenthG-E (Anlage 2) sinnvoll:

„Die Chancenkarte berechtigt dazu,

1. Beschäftigungen von höchstens zwanzig Stunden je Woche (während des Aufenthalts insgesamt maximal 500 Stunden) auszuüben und

2. Probebeschäftigungen für jeweils höchstens zwei Wochen (während des Aufenthalts insgesamt maximal 500 Stunden) auszuüben, die jeweils

a) qualifiziert sein müssen,

b) auf eine Ausbildung abzielen müssen oder

c) geeignet sein müssen, im Rahmen einer Maßnahme zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nach § 16d aufgenommen zu werden.“

m) Weitere Hinweise

Es wird angeregt, dass zukünftig Aufenthaltserlaubnisse, welche zur Ausbildung berechtigen, nach erfolgreich bestandener Abschluss für eine Übergangsfrist von drei bis sechs Monaten

auch zu einer Anschlussbeschäftigung im Ausbildungsberuf berechtigen. Bisher kann erst nach Vorlage des Zeugnisses kurz vor Beendigung der Ausbildung die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit geprüft werden, was auch im Hinblick auf die notwendige Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit oftmals nicht bis zum Ausbildungsabschluss gelingen kann – die hierdurch entstehende Lücke zwischen Ausbildung und Erwerbstätigkeit ist nicht nur für den Betroffenen schmerzlich, sondern vor allem auch für Arbeitgeber in der Pflegebranche, welche auf die Beschäftigung der erfolgreichen Absolventen dringend angewiesen sind.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass auch im Bereich der Aufenthaltsbeendigung mit einem erhöhten Arbeits- und Prüfungsaufwand zu rechnen ist, da eine Verlängerung der Chancenkarte nach der vorgesehenen Höchsterteilungsdauer von einem Jahr nicht möglich ist. Falls ein Ausländer die Voraussetzungen für einen Anschlussaufenthaltstitel nicht erreicht, sind entsprechende Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung zu prüfen und ggf. durchzuführen.

2. Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

a) Berufserfahrenenregelung (Art. 2 Nr. 4, § 19c Abs. 2 AufenthG iVm § 6 BeschV-E)

Die geplante Regelung des § 6 BeschV-E ist zu weitgehend und führt zu einer Verwässerung des Fachkräftebegriffs. Sinnvoller und der richtige Ansatz ist es, die Berufserfahrenenregelung „dosiert“ auf einzelne Berufe auszuweiten.

Des Weiteren sind die (wenn überhaupt) geforderten niedrigen Kenntnisse der deutschen Sprache, vor allem im Bereich der Kinderbetreuung und in den Gesundheits- und Pflegeberufen, als problematisch anzusehen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 BeschV-E). Durch die Corona-Pandemie und auch aufgrund der hohen Anzahl an ukrainischen Flüchtlingen sind die Integrationskurse bereits mehr als ausgelastet bzw. es ist nahezu unmöglich, zeitnah einen Kursplatz zu finden. Durch die geplanten Änderungen wird sich das Teilnehmerpotential nochmals deutlich erhöhen. Hier müssten die Kapazitäten zuerst massiv aufgestockt werden.

b) Westbalkanregelung (Art. 1 Nr. 2 und 2 Nr. 11 (§ 19c Abs. 1 AufenthG iVm § 26 Abs. 2 BeschV-E)

Die Entfristung der Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) und die Aufstockung des Kontingents bedeutet nicht nur für die ohnehin überlasteten Auslandsvertretungen einen erheblichen Mehraufwand, sondern auch für die örtlichen Ausländerbehörden.

Jedenfalls ist in den kommunalen Ausländerbehörden mit einem weiteren deutlichen Anstieg der Fallzahlen zu rechnen. Erfahrungsgemäß finden bei dem von der Regelung adressierten Personenkreis auch häufig Arbeitgeberwechsel statt, wobei diese nicht in den Anwendungsbereich des § 9 BeschV fallen.

c) Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (Art. 2 Nr. 9, § 19c Abs. 1 AufenthG iVm § 15d BeschV-E)

Die Möglichkeit der Ausübung jedweder Tätigkeit im Bundesgebiet soll nach der Begründung Engpässe in Spitzenzeiten abfangen. Die Bundesagentur für Arbeit soll daher gemäß § 15d

Abs. 3 BeschV-E eine Festlegung hinsichtlich Zulassungszahl, Wirtschaftszweigen bzw. Berufsgruppen treffen. Aus unserer Sicht ist es unabdingbar, dass dies rechtzeitig klarstellend kommuniziert wird, da aus der jetzigen Formulierung zunächst keine Einschränkung ersichtlich ist. Es ist daher sinnvoll, dass dies bereits in § 15d Abs. 1 BeschV-E aufgenommen wird.

„Die Bundesagentur für Arbeit kann Ausländerinnen und Ausländern zur Ausübung einer inländischen Beschäftigung nach den Bestimmungen des Abs. 3 von regelmäßig mindestens 30 Stunden wöchentlich[...]“

d) Art. 4 Nr. 6 (§ 39 Satz 1 Nummer 1 AufenthV-E)

Nach den geplanten Regelungen können Ausländer vor Ablauf der Arbeitserlaubnis für eine saisonabhängige Beschäftigung (§ 15a BeschV-E) oder für eine kurzzeitige Beschäftigung (§ 15d BeschV-E) im Inland einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung oder Beschäftigung nach den Abschnitten 3 und 4 AufenthG beantragen (§ 39 Satz 1 Nr. 11 AufenthV-E). Die Beschäftigung kann auch beim selben Arbeitgeber fortgesetzt werden. In diesen Fällen können die Hürden des Visaverfahrens umgangen werden und die Prüfung sämtlicher Erteilungsvoraussetzungen obliegen im Ergebnis den Ausländerbehörden, was dort wiederum erheblichen Mehraufwand auslöst.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen. Für Rückfragen stehen wir gerne jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez, Dr. Ritgen

Stellungnahme des Deutschen Pflegerates e. V. (DPR) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der Deutsche Pflegerat (DPR) vertritt als Dachverband der bedeutendsten Berufsverbände des deutschen Pflege- und Hebammenwesens die Positionen der Pflegeorganisationen und ist primärer Ansprechpartner für die Politik. Aus dieser Position heraus nimmt der DPR Stellung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

Zuwandernde Pflegende sind in der deutschen Pflegelandschaft willkommen. Sie bereichern die Pflege durch internationale Perspektiven auf den Beruf und durch einen Beitrag zur Weiterentwicklung einer diversitätssensiblen Pflege in Deutschland. Den Aufruf der WHO (2020) und dem ICN-Ethikkodex folgend, unterstützt der DPR alle Bemühungen, in die Stärkung der Berufsgruppen von Pflegenden und Hebammen zu investieren, denn „nurses and midwives are the backbone of every healthy system“. Dennoch betrachtet der DPR die Fachkräftezuwanderung nach Deutschland immer auch im Licht der Versorgungssicherheit der Herkunftsländer (ICN 2021, WHO 2010, 2020). Mit folgenden Kernaussagen bezieht der DPR Stellung zur „Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräftezuwanderung“:

- **Beschleunigte Anerkennungsprozesse im Rahmen einheitlicher Prüfverfahren zur Anerkennung international erworbener Qualifikationen zugewanderter Pflegenden auf der Grundlage eines einheitlichen Referenzrahmens gewährleisten**
- **Spracherwerb als Schlüsselkompetenz der Pflegepraxis fördern**
- **Einmündung zugewanderter Pflegenden in der Pflegepraxis unter Berücksichtigung ihrer Qualifikationen, ihres gesundheitlichen Wohlbefindens und der Versorgungssicherheit verbessern**
- **Nachhaltige Inklusion durch attraktive Strukturen und finanzielle Ressourcen absichern, um zugewanderten Personen die Aufnahme in Ausbildungssegmente und den Einsatz in der Gesundheitsversorgung zu ermöglichen**

Zu den Kernaussagen im Einzelnen:

Beschleunigte Anerkennungsprozesse im Rahmen einheitlicher Prüfverfahren zur Anerkennung international erworbener Qualifikationen zugewanderter Pflegenden auf der Grundlage eines einheitlichen Referenzrahmens gewährleisten

Die Anerkennungsverfahren unterliegen aktuell landesrechtlichen Bedingungen, was Unterschiede in der Dauer des Erhalts der Anerkennung und in den Bewertungsmaßstäben für den Beginn der Erwerbstätigkeit zur Folge hat. Grundlegend für die erfolgreiche Gewinnung und Bindung von Auszubildenden, Studierenden und Pflegenden aller Qualifikationsstufen ist neben der formalen Anerkennung und Anrechnung von Kompetenzen eine sinnvolle Validierung erworbener non-formaler und informeller Kompetenzen im Hinblick auf einen festgelegten Referenzrahmen. Im Sinne eines ganzheitlichen Bildungsverständnisses lebensbegleitenden

Lernens muss die Anerkennung von Kompetenzen auf der Basis eines standardisierten und bundesweit einheitlichen Bezugsrahmens (Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen/DQR) erleichtert werden. Dafür bedarf es gesetzlicher Grundlagen und einheitlicher Vorgehensweisen. Der DPR fordert, dass die Zugangsvoraussetzungen für die Berufsausübung im Pflegeberuf und für die Pflegeausbildung für zugewanderte Pflegenden und Lernende über alle Qualifikationsstufen klar und bundesweit einheitlich differenziert werden und in einem für Antragstellende nicht kostenpflichtigen, standardisierten und beschleunigten Fachkräfteverfahren zentral geregelt werden. In diesem Zusammenhang bedarf es einer geregelten und beschleunigten Bewertung und Anrechnung erworbener Hochschulqualifikationen internationaler Pflegefachpersonen, um zum einen die Akademisierungsquote in Deutschland zu erhöhen, zum anderen vorhandene Kompetenzen zielgerichtete einzusetzen.

Spracherwerb als Schlüsselkompetenz der Pflegepraxis fördern

Der DPR weist darauf hin, dass Sprache und Kommunikation die Basis bzw. das Kernelement pflegerischen Handelns darstellt (Abt-Zegelin, Schnell 2005). Studien zeigen, dass Sprache die Kernkompetenz ist, um Versorgungssicherheit im Gesundheitswesen zu gewährleisten (Schrappe 2018). Mangelnde Deutschkenntnisse erhöhen das Versorgungsrisiko um ein Vielfaches, wie Berichte im Rahmen von CIRS-Meldungen in Kliniken zeigen (GQMG 2020). Der hohe Bedarf an Pflegepersonal gibt jedoch Anlass zur Sorge, dass Quantität mehr als Qualität im Vordergrund der Weiterentwicklung einer Fachkräftezuwanderung in Deutschland steht. Mit einem Absenken der Anforderungen durch einen Nachweis lediglich „ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache seitens der Antragstellerinnen“ entsprechend des B1 Niveaus (siehe RefE_VO zu Nr. 3, Seite 46) bis hin zu ausbleibender Notwendigkeit eines Nachweises deutscher Sprachkenntnisse für Antragstellende mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen (siehe RefE_VO zu Nr. 4, Absatz 1, Seite 46) werden sowohl die Anwerbung als auch die Berufsanerkennung ausländischer Pflegefachpersonen oder Pflegehilfskräfte schneller realisiert.

Der DPR bewertet ein Sprachniveau auf der Stufe B1 im Sinne des § 2 Absatz 11 AufenthG für die Anwendung in der komplexen Gesundheitsversorgung und zur Wahrung der Versorgungssicherheit als nicht hinreichend. Der DPR spricht sich dafür aus, dass ein Sprachniveau von mindestens B2 bis C1 gemäß des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER) zur Berufsanerkennung als Pflegefachperson Voraussetzung sein muss. Im Rahmen einheitlicher und standardisierter Anerkennungsverfahren müssen pflegerische und medizinische Fachtermini geprüft und in die Bewertung der Sprachkompetenz aufgenommen werden.

Einmündung zugewanderter Pflegenden in der Pflegepraxis unter Berücksichtigung ihrer Qualifikationen, ihres gesundheitlichen Wohlbefindens und der Versorgungssicherheit verbessern

Zugewanderte Pflegenden werden in Pflegeeinrichtungen oder Kliniken meist unmittelbar mit komplexen Aufgaben im deutschen Pflegesystem konfrontiert. Dies erfolgt häufig ungeachtet des bis dahin erreichten Sprachniveaus, der sozio-kulturellen Unterschiede, der verschiedenen Ausbildungssysteme sowie des fehlenden Wissens über Rechte und Pflichten von in Deutschland beschäftigten Pflegefachpersonen. Studien zeigen eine damit einhergehende gesteigerte Belastung. So führen eine ungewohnte Pflegepraxis, Unsicherheiten in der Rolle als Pflegenden und beim Treffen von Entscheidungen bei den zugewanderten Pflegenden zu arbeitsbedingtem Stress (GQMG 2020). Aufgrund der engen Arbeitstaktung in der Pflege und der mangelnden Sprachkenntnisse sind zugewanderte Pflegenden zudem oft nicht unmittelbar voll einsetzbar und werden von den hiesigen Pflegenden als zusätzliche Last empfunden (Pütz et al. 2019; Lincke et al. 2018, GQMG 2020). Die benannten Faktoren führen dazu, dass internationale Pflegefachpersonen nicht ihrer Ausbildung entsprechende Aufgaben übertragen bekommen, sondern eher wenig qualifizierte Tätigkeiten ausüben und in der Folge ein „De-Skilling“ zu Unterforderung und Unzufriedenheit führt (GQMG 2020).

Der DPR empfiehlt die (forschungsgestützte) Entwicklung und den Ausbau institutionsspezifischer Integrationskonzepte zur Bindung und Unterstützung zugewanderter Pflegefachperso-

nen, die auf das jeweils berufsspezifische und soziale Umfeld ausgerichtet sind. Darüber hinaus ist die Etablierung des ganzheitlichen „Triple-Win-Ansatzes“ unterstützenswert, von dem sowohl die Aufnahme- und Herkunftsländer als auch die Zuwanderer und Zuwanderinnen selbst profitieren. Dieses Verfahren garantiert aus Sicht des DPR, dass durch die Zuwanderung kein „Brain Drain“ im Herkunftsland erzeugt wird und zuwandernden Pflegenden professionelle und persönliche Beschäftigungs- und Entwicklungsperspektiven, faire Arbeits- und Gehaltsbedingungen und Gleichbehandlung garantiert werden.

Nachhaltige Inklusion durch attraktive Strukturen und finanzielle Ressourcen absichern, um zugewanderten Personen die Aufnahme in Ausbildungssegmente und den Einsatz in der Gesundheitsversorgung zu ermöglichen

Das umfassende Aufgabenspektrum der professionellen Pflege muss in einem differenzierten, anforderungsgerechten und berufsrechtlich abgesicherten Handlungsrahmen abgebildet werden. Erst damit wird es möglich, Verantwortlichkeiten für verschiedene Qualifikationsprofile zu konkretisieren und zugewanderten Lernenden sowie Fachkräften den Eintritt in qualifikationsadäquate Bereiche zu ermöglichen. Hier gilt es flexible und zugleich praktikable Strukturen und konsistente Strategien vorzuhalten, die eine vertikale und horizontale Durchlässigkeit über alle Qualifikationsstufen für lebensbegleitende Bildungswege zugewanderter Personen gewährleisten.

Die Umsetzung integrativer Bildungs- und Arbeitsmodelle obliegt aktuell den Trägereinrichtungen. Der DPR fordert die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für Einrichtungen der Ausbildung und der Gesundheitsversorgung, um der zu erwartenden Heterogenität von beruflichen Kompetenzen sowie Lernausgangslagen und den sich mit der Integration verändernden Arbeitsbedingungen angemessen begegnen zu können. Erfahrungen der verstärkten Bemühungen um Berufsanerkennungs- und Integrationsprozesse international Pflegender in den letzten Jahren zeigen dringenden Handlungsbedarf für die Verbesserung von Rahmenbedingungen auf. Dazu gehört die bundeseinheitliche Regulierung zur finanziellen Unterstützung (fachspezifischer) Sprachkurse, die Förderung der Refinanzierung von Integrationsbeauftragten in den Ausbildungs- und Versorgungseinrichtungen und der zeitlich angemessene Einsatz integrationsgeschulter Praxisanleiter*innen als kontinuierliche Begleitung für internationale Pflegende. Nur so kann die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung, entsprechend der in Deutschland vorausgesetzten und fachlich gebotenen Standards, gewährleistet werden.

Ergänzend dazu, spricht sich der DPR für die Bereitstellung finanzieller Mittel für pflege- und bildungswissenschaftliche Begleitforschungsprogramme im Hinblick auf wirksame Maßnahmen zu Rekrutierungs- und Bindungsaspekten, zum Verbleib der zugewanderten Pflegepersonen sowie zu den Auswirkungen auf Menschen mit Unterstützungsbedarf aus.

Berlin, 01.03.2023

Deutscher Pflegerat e.V. – DPR

Alt- Moabit 91

10559 Berlin

Tel.: + 49 30 / 398 77 303

Fax: + 49 30 / 398 77 304

E-Mail: info@deutscher-pflegerat.de

www.deutscher-pflegerat.de

Quellen

Abt-Zegelin, A./ Schnell, M. W. (2005): Sprache und Pflege als Thema der Pflegewissenschaft. Huber: Bern.

Bundesagentur für Arbeit (2021): Vermittlung von Pflegekräften aus dem Ausland. Broschüre. Im Internet: <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/triple-win/infocenter> (Zugriff: 21.02.2023)

Gesellschaft für Qualitätsmanagement in der Gesundheitsversorgung e. V. GQMG (2020): Sprachkompetenz von ausländischen Pflegefachpersonen- eine Schlüsselqualifikation. Positionspapier Version 2.0. Im Internet: https://www.gqmg.de/media/redaktion/Publikationen/Positionspapiere/GQMG_PP_Sprachkompetenz_von_auslaendischen_Pflegefachpersonen_2._Auflage_28.04.20.pdf (Zugriff: 23.02.2023)

International Council of Nurses ICN (2021): Der ICN-Ethikkodex für Pflegefachpersonen. Im Internet: https://www.dbfk.de/media/docs/download/Allgemein/ICN_Code-of-Ethics_DE_WEB.pdf (Zugriff: 21.02.2023)

Lincke, H./ Nienhaus, A./ Schablon, A./ Ulosoy, N./ Wirth, T. (2018): Psychosoziale Belastungen und Beanspruchungen in der Altenpflege: Vergleich zwischen Pflegekräften mit und ohne Migrationshintergrund. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie. Springer Verlag: Berlin. 1-9.

Pütz, R. / Kontos, M. / Larsen, C. / Rand, S. / Rukonen-Engler, M. (2019): Betriebliche Integration von Pflegefachkräften aus dem Ausland, Studie der Hans-Böckler-Stiftung. Im Internet: https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-07114 (Zugriff: 22.02.2023).

Schrappe, M. (2018): APS - Weißbuch Patientensicherheit. Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft: Berlin.

Scott, S.D./ Hirschinger, L.E./ Cox, K.R. (2009): The natural history of recovery for the healthcare provider "second victim" after adverse patient events. BMJ Quality & Safety, 18:325-330.

World Health Organization WHO (2010): WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel. Im Internet: <https://www.who.int/publications/i/item/wha68.32> (Zugriff: 21.02.2023)

World Health Organization WHO (2020): State of the World's Nursing. Im Internet: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240003279> (Zugriff: 22.02.2023).

**Stellungnahme des Deutschen Pflegerates e. V. (DPR)
zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung
der Fachkräfteeinwanderung**

Der Deutsche Pflegerat (DPR) vertritt als Dachverband der bedeutendsten Berufsverbände des deutschen Pflege- und Hebammenwesens die Positionen der Pflegeorganisationen und ist primärer Ansprechpartner für die Politik. Aus dieser Position heraus nimmt der DPR Stellung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

Zuwandernde Pflegende sind in der deutschen Pflegelandschaft willkommen. Sie bereichern die berufliche Pflege durch internationale Perspektiven auf den Beruf und durch einen Beitrag zur Weiterentwicklung einer diversitätssensiblen Pflege in Deutschland. Den Aufruf der WHO (2020) und dem ICN-Ethikkodex folgend, unterstützt der DPR alle Bemühungen, in die Stärkung der Berufsgruppen von Pflegenden und Hebammen zu investieren, denn „nurses and midwives are the backbone of every healthy system“. Dennoch betrachtet der DPR die Fachkräftezuwanderung nach Deutschland immer auch im Licht der Versorgungssicherheit der Herkunftsländer (ICN 2021, WHO 2010, 2020). Mit folgenden Kernaussagen bezieht der DPR Stellung zur „Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräftezuwanderung“:

- **Zuwanderungs- und Anerkennungsprozesse erleichtern**
- **Spracherwerb als Schlüsselkompetenz der Pflegepraxis fördern**
- **Nachhaltige Inklusion durch attraktive Strukturen und finanzielle Ressourcen absichern**

Zu den Kernaussagen im Einzelnen:

Zuwanderungs- und Anerkennungsprozesse erleichtern

Der DPR begrüßt die Einfügungen zu § 19d Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a (Artikel 2 Nummer 13) und § 20 Nummer 5 (Artikel 2 Nummer 14 d ff)). Der so gesicherte Aufenthaltsstatus stärkt die Möglichkeiten der Berufsausübung als Pflege-Helfer*in oder -Assistent*in (QN 3). Das dient im Rahmen des gebotenen Qualifikationsmix in der Akut- und Langzeitpflege der Sicherung der pflegerischen Versorgung in Deutschland.

Der DPR gibt zu bedenken, dass die im Gesetzesentwurf festgelegten Rahmenbedingungen und Bewertungsmaßstäbe für Zuwanderungsverfahren durch die Erteilung der blauen Karte oder der Chancenkarte hohe bürokratische Barrieren für die Erwerbsmigration darstellen. Zu-

dem sollen der Steuerung der Erwerbsmigration arbeitsmarkt- und integrationspolitische Erwägungen und die Kapazitäten der beteiligten Behörden zugrunde gelegt werden (gemäß §20a, Absatz 9; Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung).

Der DPR fordert, dass Zugangsvoraussetzungen für Aufenthaltserlaubnis und Berufsausübung im Pflegeberuf bundeseinheitlich und in einem für Antragstellende nicht kostenpflichtigen, standardisierten und beschleunigten Anerkennungsverfahren zentral geregelt werden. In diesem Zusammenhang bedarf es einer geregelten und beschleunigten Bewertung und Anrechnung erworbener Hochschulqualifikationen internationaler Pflegefachpersonen, um zum einen die Akademisierungsquote in Deutschland zu erhöhen, zum anderen vorhandene Kompetenzen zielgerichtet einzusetzen. Zur Steuerung der Erwerbsmigration in der Pflege spricht sich der DPR dafür aus, ein systematisches und bundesweites Monitoring des Personalbedarfes über alle Qualifikationsstufen der pflegerischen Versorgung hinweg zu zentralisieren.

Spracherwerb als Schlüsselkompetenz der Pflegepraxis fördern

Für den DPR ist die Begrifflichkeit „hinreichende deutsche Sprachkenntnisse“ unter Artikel 2 Nummer 15 zu § 20a Absatz 2 unklar. Im § 2 Absatz 10 AufenthG entsprechen hinreichende deutsche Sprachkenntnisse dem Niveau A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Der Gesetzesentwurf bezieht sich jedoch auf „hinreichende deutsche Sprachkenntnisse oder englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C 1“.

Der DPR geht davon aus, dass der Gesetzesentwurf, auf eine höhere Sprachkompetenz abzielt, da gerade in der pflegerischen Versorgung Sprache und Kommunikation die Basis des Handelns darstellt (Abt-Zegelin, Schnell 2005). Studien zeigen, dass Sprache die Kernkompetenz ist, um Versorgungssicherheit im Gesundheitswesen zu gewährleisten (Schrappe 2018). Mangelnde Sprachkenntnisse erhöhen nicht nur das gesundheitliche Versorgungsrisiko um ein Vielfaches (GQMG 2020), sondern sind gleichzeitig auch der Hauptgrund für zugewanderte Menschen, ihre Ausbildung abzubrechen, wie aus der jüngsten Umfrage der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights-FRAU, 2023) hervorgeht.

Nachhaltige Inklusion durch attraktive Strukturen und finanzielle Ressourcen absichern

Zugewanderte Pflegende werden in Pflegeeinrichtungen oder Kliniken meist unmittelbar mit komplexen Aufgaben im deutschen Pflegesystem konfrontiert. Dies erfolgt häufig ungeachtet des bis dahin erreichten Sprachniveaus, der sozio-kulturellen Unterschiede, der verschiedenen Ausbildungssysteme sowie des fehlenden Wissens über Rechte und Pflichten von in Deutschland beschäftigten Pflegefachpersonen. Studien zeigen eine damit einhergehende gesteigerte Belastung. So führen eine ungewohnte Pflegepraxis, Unsicherheiten in der Rolle als Pflegende und beim Treffen von Entscheidungen bei den zugewanderten Pflegenden zu arbeitsbedingtem Stress (GQMG 2020). Aufgrund der engen Arbeitstaktung in der Pflege und der mangelnden Sprachkenntnisse sind zugewanderte Pflegende zudem oft nicht unmittelbar voll einsetzbar und werden von den hiesigen Pflegenden als zusätzliche Last empfunden (Pütz et al. 2019; Lincke et al. 2018, GQMG 2020). Die benannten Faktoren führen dazu, dass internationale Pflegefachpersonen nicht ihrer Ausbildung entsprechende Aufgaben übertragen bekommen, sondern eher wenig qualifizierte Tätigkeiten ausüben und in der Folge ein „De-Skilling“ zu Unterforderung und Unzufriedenheit führt (GQMG 2020). Hier gilt es flexible und zugleich praktikable Strukturen und konsistente Strategien für eine faire Integration vorzuhalten, die gewährleisten. Der DPR weist darauf hin, dass sich faire Integration nicht in einem niederschweligen Beratungsangebot (gemäß § 45b Absatz 1; Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung) erschöpfen darf, sondern für die langfristige Gewinnung und Bindung von Pflegenden tragfähige Integrationskonzepte gefordert sind.

In diesem Zusammenhang empfiehlt der DPR den (forschungsgestützten) Auf- und Ausbau institutionsspezifischer Integrationskonzepte, die auf das jeweils berufsspezifische und soziale Umfeld ausgerichtet sind. Darüber hinaus ist die Etablierung des ganzheitlichen „Triple-Win-Ansatzes“ unterstützenswert, von dem sowohl die Aufnahme- und Herkunftsländer als auch die Zuwanderer und Zuwanderinnen selbst profitieren. Dieses Verfahren garantiert aus Sicht des DPR, dass durch die Zuwanderung kein „Brain Drain“ im Herkunftsland erzeugt wird und zuwandernden Pflegenden professionelle und persönliche Beschäftigungs- und Entwicklungsperspektiven, faire Arbeits- und Gehaltsbedingungen und Gleichbehandlung garantiert werden. Die Umsetzung integrativer Bildungs- und Arbeitsmodelle obliegt aktuell den Trägereinrichtungen.

Der DPR fordert zudem die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für Einrichtungen der Ausbildung und der Gesundheitsversorgung, um der zu erwartenden Heterogenität von beruflichen Kompetenzen sowie Lernausgangslagen und den sich mit der Integration verändernden Arbeitsbedingungen angemessen begegnen zu können. Erfahrungen der verstärkten Bemühungen um Berufsankennungs- und Integrationsprozesse international Pflegender in den letzten Jahren zeigen dringenden Handlungsbedarf für die Verbesserung von Rahmenbedingungen auf. Dazu gehört die bundeseinheitliche Regulierung zur finanziellen Unterstützung (fachspezifischer) Sprachkurse, die Förderung der Refinanzierung von Integrationsbeauftragten in Ausbildungs- und Versorgungseinrichtungen und der zeitlich angemessene Einsatz integrationsgeschulter Praxisanleiter*innen als kontinuierliche Begleitung für internationale Pflegende. Nur so kann die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung, entsprechend der in Deutschland vorausgesetzten und fachlich gebotenen Standards, gewährleistet werden.

Ergänzend dazu, spricht sich der DPR für die Bereitstellung finanzieller Mittel für pflege- und bildungswissenschaftliche Begleitforschungsprogramme im Hinblick auf wirksame Maßnahmen zu Rekrutierungs- und Bindungsaspekten, zum Verbleib der zugewanderten Pflegepersonen sowie zu den Auswirkungen auf Menschen mit Unterstützungsbedarf aus.

Berlin, 07.03.2023

Deutscher Pflegerat e.V. – DPR

Alt- Moabit 91

10559 Berlin

Tel.: + 49 30 / 398 77 303

Fax: + 49 30 / 398 77 304

E-Mail: info@deutscher-pflegerat.de

www.deutscher-pflegerat.de

Quellen

Abt-Zegelin, A./ Schnell, M. W. (2005): Sprache und Pflege als Thema der Pflegewissenschaft. Huber: Bern.

Bundesagentur für Arbeit (2021): Vermittlung von Pflegekräften aus dem Ausland. Broschüre. Im Internet: <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/triple-win/infocenter> (Zugriff: 21.02.2023)

European Union Agency for Fundamental Rights (2023): Fleeing Ukraine- Displaced People's Experiences In The EU. Ukrainian Survey 2022.

Gesellschaft für Qualitätsmanagement in der Gesundheitsversorgung e. V. GQMG (2020): Sprachkompetenz von ausländischen Pflegefachpersonen- eine Schlüsselqualifikation. Positionspapier Version 2.0. Im Internet: https://www.gqmg.de/media/redaktion/Publikationen/Positionspapiere/GQMG_PP_Sprachkompetenz_von_auslaendischen_Pflegefachpersonen_2_Auflage_28.04.20.pdf (Zugriff: 23.02.2023)

International Council of Nurses ICN (2021): Der ICN-Ethikkodex für Pflegefachpersonen. Im Internet: https://www.dbfk.de/media/docs/download/Allgemein/ICN_Code-of-Ethics_DE_WEB.pdf (Zugriff: 21.02.2023)

Lincke, H./ Nienhaus, A./ Schablon, A./ Ulosoy, N./ Wirth, T. (2018): Psychosoziale Belastungen und Beanspruchungen in der Altenpflege: Vergleich zwischen Pflegekräften mit und ohne Migrationshintergrund. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie. Springer Verlag: Berlin. 1-9.

Pütz, R. / Kontos, M. / Larsen, C. / Rand, S. / Rukonen-Engler, M. (2019): Betriebliche Integration von Pflegefachkräften aus dem Ausland, Studie der Hans-Böckler-Stiftung. Im Internet: https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-07114 (Zugriff: 22.02.2023).

Schrappe, M. (2018): APS - Weißbuch Patientensicherheit. Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft: Berlin.

Scott, S.D./ Hirschinger, L.E./ Cox, K.R. (2009): The natural history of recovery for the healthcare provider "second victim" after adverse patient events. BMJ Quality & Safety, 18:325-330.

World Health Organization WHO (2010): WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel. Im Internet: <https://www.who.int/publications/i/item/wha68.32> (Zugriff: 21.02.2023)

World Health Organization WHO (2020): State of the World's Nursing. Im Internet: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240003279> (Zugriff: 22.02.2023).



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Bundesministerium des Innern und
für Heimat
Referat M I 3
11014 Berlin

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-0
Telefax: 030-77307-200

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Per Mail:

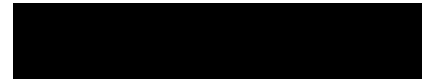
M3AG@bmi.bund.de

abstimmung_einwanderung@bmas.bund.de

Datum
09.03.2023

Aktenzeichen
I/4

Bearbeiter/Durchwahl/E-Mail



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Sehr geehrte Frau Dr. Ann-Marie Burbaum,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem Referentenentwurf des BMI und BMAS zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Stellung nehmen zu können.

Zunächst müssen wir jedoch erneut die Art und Weise der Verbändebeteiligung kritisieren. Anders als bei den Energiepreisbremsen im vergangenen Herbst besteht vorliegend keine Eilbedürftigkeit. Insofern ist für die vorliegende umfangreiche Vorlage die Anhörungsfrist unverhältnismäßig kurz angesetzt. Daher können wir uns der Kritik des Nationalen Normenkontrollrats bedingungslos anschließen, der in seinem letzten Jahresbericht die Fristen bei der Verbändeanhörung deutlich als zu kurz beanstandet hat. Zu Recht wurde betont, dass diese Vorgehensweise zu teuren Fehlern durch die überhastete Gesetzgebung führe. Denn eine ungenügend diskutierte Gesetzesvorlage verhindert einen einfachen bzw. möglichst widerspruchsfreien Vollzug. Dies hat nicht zuletzt der schlecht diskutierte Vorschlag des BMWK im Energierecht zur Gasumlage im Sommer letzten Jahres gezeigt, der vom Bund aufgrund diverser Webfehler zeitnah zurückgezogen worden ist.

Trotz der berechtigten Kritik wollen wir es nicht unterlassen uns gemeinsam mit unseren Mitgliedern in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Wir behalten uns in jedem Fall vor, im weiteren parlamentarischen Verfahren wichtige Punkte nachzuschieben.

I. Vorbemerkung

Die Einwanderung zur Erwerbstätigkeit in die Bundesrepublik Deutschland ist bereits seit langer Zeit möglich. Es ist allerdings festzustellen, dass die Regelungen für die Zuwanderung von Fachkräften auf verschiedene Gesetze verteilt, teilweise nicht transparent und schwer verständlich sind. Die schnelle Vermittlung von Fachkräften wird durch die lange Dauer der Verwaltungsverfahren, die Wartezeiten bei der Terminvergabe in den Auslandsvertretungen, den Spracherwerb und die komplexen Berufs- anerkennungsverfahren deutlich behindert.

Generell dauern die Visa- und Verwaltungsverfahren derzeit übermäßig lange. Das liegt u.a. an der starken Überlastung der Visastellen und Ausländerbehörden sowie an einer ständig komplexer werdenden und einer immer häufigeren Änderung der unterworfenen Rechtsmaterie. Es finden sich in dem Gesetz- und im Verordnungsentwurf kaum Regelungen, die vor diesem Hintergrund tatsächlich zur dringend notwendigen Beschleunigung beitragen. Die Erleichterungen im Aufenthaltsrecht und die Maßnahmen verbunden u.a. mit der Einführung der blauen Karte dienen sicherlich als Anreiz zur Fachkräfteeinwanderung. Wichtig ist dabei jedoch auch darauf zu achten, dass die richtigen Maßnahmen getroffen werden, um wirklich für geeignete Arbeitskräfte attraktiv zu sein und nicht falsche Effekte für nicht geeignete Personenkreise zu erzielen. Der DStGB spricht sich insofern dafür aus, alle geplanten Regelungen unter diesem Gesichtspunkt nochmals zu überprüfen.

Um den Fachkräftemangel auch mit Hilfe von Erwerbsmigration zu kompensieren, fordern die Kommunen:

1. Das geltende Recht ist nicht nur für Interessierte, sondern auch für Arbeitgeber undurchsichtig. Es müssen eine Vereinfachung des Rechts geprüft und der verstärkte Aufbau einer gezielten Fachkräfteeinwanderungsverwaltung geprüft werden.
2. Die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen muss schnell und einfach erfolgen. Trotz des Anerkennungsgesetzes bleibt das Verfahren problembehaftet. Neben der Zentralisierung der Zuständigkeiten muss die bundesweite Gültigkeit der Anerkennungen gewährleistet werden. Hierbei muss laut Arbeitsmarktexperten insbesondere das Gespräch mit den Berufsverbänden als „zuständige Stelle“ gesucht und Regelungen erarbeitet werden, die eine schnellere Anerkennung von Abschlüssen erlauben.
3. Die Fachkräftezuwanderung ist durch eine gezielte Förderung des Spracherwerbs attraktiver zu gestalten. Dies kann auch durch Angebote im Herkunftsstaat gestaltet werden. In Deutschland dauert es aktuell vielerorts fünf Monate und länger, bis ein Integrationssprachkurs besucht werden kann. Wir müssen daher das Angebot in allen Kommunen erhöhen und flexibilisieren. Dies kann etwa durch die Senkung der Standards erfolgen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass pensionierte Gymnasiallehrer nicht die Eignung zur Unterrichtung von Sprachkursen mitbringen, obwohl diese zuvor Deutsch als Hauptfach unterrichtet haben. Ebenso müssen Kurse in Teilzeit wechselhaft digital und in Präsenz abgehalten werden, um Kapazitäten zu erhöhen. Ziel sollte es sein, die deutsche Sprache so weit zu erlernen, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt erfolgen und dort die Sprache in der Praxis gelebt bzw. gesprochen werden kann. Dies beschleunigt die Integration und erhöht das Angebot an Arbeitskräften am limitierten Arbeitsmarkt.

4. Weiter muss der Wohnungsmarkt in Deutschland auch für die Fachkräfteeinwanderung verbessert werden. Anders als Schutzsuchende werden qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland sich gegen die Bundesrepublik als Arbeitsmarkt entscheiden, wenn die Wohnraumsuche trotz entsprechenden Verdienstes zur dauerhaften Belastung wird. Der vorliegende Entwurf spricht insbesondere Fachkräfte unter dem 35. Lebensjahr an, die sich in ihrer Lebensphase nicht nur ihrer Karriere, sondern auch der Familienplanung widmen. Wenn es kein entsprechendes bezahlbares Wohnungsangebot gibt, ist damit zu rechnen, dass diese begehrten Fachkräfte mittelfristig ihre Zukunft in anderen europäischen Staaten oder außerhalb von Europa gestalten.
5. Die europäische bzw. deutsche Volkswirtschaft steht mit Fachkräften in einem starken Wettbewerb. Daher ist eine Strategie für eine gezielte Fachkräftegewinnung und ein verbessertes Marketing gemeinsam mit der Wirtschaft weiter erforderlich. Insofern braucht es eines Bündnisses zwischen Zuwanderungsverwaltung und Wirtschaftsverbänden zur Gestaltung einer effizienten Zuwanderungsstruktur. Dies könnte beispielsweise ausgehend vom Portal <http://www.make-it-in-germany.com> auch digital eröffnet werden.
6. Der Fachkräftemangel darf nicht ausschließlich über ein Einwanderungsgesetz angegangen werden. Vielmehr müssen auch die inländischen Potenziale weiter ausgeschöpft werden. 47.500 Jugendliche haben im Jahr 2021 laut einer Studie zufolge die Schule ohne einen Schulabschluss verlassen. Dies zeigt, dass wir auch unser Bildungssystem optimieren müssen, um keine Arbeitskräfte auf der Strecke zu lassen. Ebenso muss die Attraktivität der dualen Ausbildung gestärkt und beworben werden. Ebenso muss die Qualifizierung von Arbeitskräften ohne Berufsausbildung verbessert werden.

Generell regen wir an, dass das Inkrafttreten des Gesetzes ausreichend Vorlaufzeit vorsieht, damit die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Ausländerbehörden geschult werden können und andererseits auch das Bundesverwaltungsamt die notwendigen Anpassungen im Ausländerzentralregister vornehmen kann. Eine Anpassung des Registers und die technische Umsetzung für die Verfahrenshersteller der Fachanwendungen der Ausländerbehörde sind in 3 Monaten kaum zu bewerkstelligen. Das Inkrafttreten nach Art. 13 Abs. 1 des Änderungsgesetzes sollte einen Vorlauf von mindestens 6 Monaten vorsehen.

II. Wegfall des Zustimmungserfordernisses der BA (§§ 18a, b und g AufenthG-E)

Der Wegfall des Zustimmungserfordernisses der Bundesagentur für Arbeit führt zu einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Ausländerbehörden, da diese zumindest ein reduziertes Prüfprogramm bestimmter beschäftigungsbezogener Merkmale vornehmen müssen.

III. Blaue Karte EU für ausländische Hochschulabsolventen (§ 18g AufenthG-E)

Wir begrüßen, dass zur Umsetzung der reformierten EU-Hochqualifiziertenrichtlinie die Gehaltsschwelle abgesenkt werden soll. Die Möglichkeit einer Blauen Karte EU für den Schutzstatus Flüchtlinge und subsidiäre Schutzberechtigte wurde in § 19f Abs. 2 Nr. 2 AufenthG grundsätzlich eröffnet, da in Art. 3 Absatz 2 der RICHTLINIE (EU) 2021/1883 der Anwendungsbereich für Asylbewerber und Geduldete für die Blaue Karte EU nicht eröffnet ist. Für entsprechend qualifizierte Fachkräfte, die dann alle Voraussetzungen gem. § 18g AufenthG (neu) erfüllen, kann so die Möglichkeit

für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a oder § 18b AufenthG geschaffen werden. Dies kann bspw. dabei unterstützen, den Ärztemangel in ländlichen Räumen zu bekämpfen. Ebenso kann dadurch die Nachfrage an Ingenieuren bzw. IT-Fachkräften durch mittelständische Unternehmen -insbesondere in der Fläche- bedient und so weitere Arbeitsplätze gesichert werden, die andernfalls durch einen Standortwechsel vieler Betriebe verloren gehen würden.

IV. Prüfung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 20a AufenthG-E)

Insbesondere die Prüfung ausländischer Berufsqualifikationen, welche im Herkunftsstaat anerkannt sein müssen, sind in der Praxis nur dann prüfbar, wenn es sich um ausländische Hochschulabschlüsse handelt. Die Prüfung nicht akademischer Berufsabschlüsse auf Basis des Heimatrechts durch die Ausländerbehörden ist unmöglich. Hierzu fehlen einerseits die Fachkompetenz und andererseits auch die Rechtskenntnisse des Heimatrechts sowie die Sprachkompetenzen. Hier braucht es einen verbindlichen digitalen Katalog, der die Überprüfung niedrigschwellig ermöglicht.

Hinsichtlich des § 20a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG-E des Punktesystems bestehen seitens unserer Mitglieder ebenfalls erhebliche Bedenken im Praxisvollzug. Da es sich hier um einen gesetzlichen Tatbestand handelt, muss zwingend geprüft werden, ob die betreffende Person im Bundesgebiet bereits mehrere Personen betreut. Die Ausländerbehörden besitzen jedoch auch hierfür keine Datenbanken, welche die Erfassung derartiger Paten gegenwärtig ermöglichen. Der hier anzustellende Verwaltungsaufwand für die Speicherung von Daten von Integrationspaten und die Kontrolle der Einhaltung der Maximalanzahl dürfte außer Verhältnis zum Nutzen für das Punktesystem stehen. Auch hier zeigt sich die schleppende Digitalisierung von wichtigen Verwaltungsverfahren, die eine effizientere Umsetzung gewährleisten würde.

Des Weiteren droht diese Regelung missbräuchlich verwendet zu werden, wenn keine Überprüfung bezüglich einer Mehrfachbenennung eines Paten erfolgt, die auch in der Praxis zu Sanktionen führt. Soweit der Entwurf in der Begründung impliziert, dass der Integrationspate lediglich eine Erklärung abgeben müsse, die keiner weiteren Kontrolle durch die Ausländerbehörden bedarf und im Falle falscher Angaben eine Strafbarkeit nach § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG impliziert, muss generell infrage gestellt werden, wieso die Regelung im Gesetz als Tatbestandsvoraussetzung normiert wird. Eine Umgehung der Vorschrift führt gerade zu der Gefahr, dass die vom Referentenentwurf kritisch betrachtete entgeltliche (mehrfache) Betreuung von Migranten resultieren kann.

Das Punktesystem bläht die Prüfung von Tatbestandsvoraussetzungen im Vergleich zu den übersichtlichen und praktikablen Regelungen des § 17 AufenthG unnötig auf. Hierdurch werden den unteren Ausländerbehörden personelle Mehrbedarfe für die materielle Prüfung der Vorschriften entstehen und dies völlig unabhängig von der Erweiterung des Adressatenkreises potenzieller Zuwanderer und der daraus resultierenden zusätzlichen Fallzahlen. Es stellt sich insoweit auch die Frage, wozu ein Punktesystem zusätzlich zum Einsatz kommen sollte, wenn bereits die Voraussetzungen des § 16d AufenthG erfüllt sind und ein Defizitbescheid der Anerkennungsstelle vorliegt.

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass die Einreise mit einem Visum erfolgen soll und die Ausländerbehörden die Aufenthaltstitel erteilen. Mit Blick auf die hohe andauernde Arbeitsbelastung der Ausländerbehörden und den wachsenden Fachkräftemangel in den Verwaltungen stellt diese Art der Umsetzung eine nicht kompensierbare zusätzliche Belastung dar. Hier fordern wir, dass solche Visa seitens der Botschaften als nationale Visa für ein Jahr erteilt werden sollen, um die Arbeitsbelastung der Ausländerbehörden zu minimieren und die erhebliche Anzahl neuer Antragsteller zunächst ein wenig zu kompensieren.

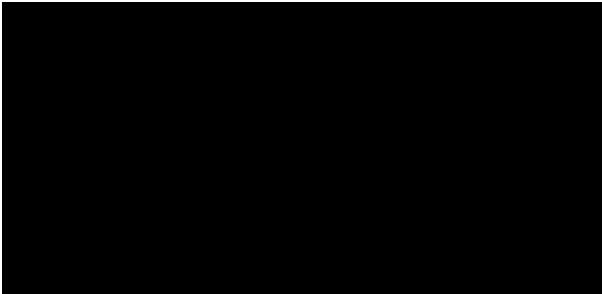
V. Weitere Hinweise zum Entwurf

1. Bisher nicht beachtet und bzw. im Entwurf berücksichtigt wurde der Wechsel zwischen § 16a AufenthG nach Bestehen der Prüfung (§ 21 Abs. 2 BBIG: „Bestehen Auszubildende vor Ablauf der Ausbildungsdauer die Abschlussprüfung, so endet das Berufsausbildungsverhältnis mit Bekanntgabe des Ergebnisses durch den Prüfungsausschuss“) und § 18a AufenthG. Eine Weiterbeschäftigung nach bestandener Prüfung und eine Aufenthaltserlaubnis nach 18a AufenthG erfordern zwar nicht mehr die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, für einen nahtlosen Übergang bei demselben Ausbildungsbetrieb führt dies jedoch zwangsläufig zu einer vorübergehenden Niederlegung des Arbeitsverhältnisses und damit zu Problemen. Es muss immer noch ein Antrag gestellt und damit ein Verwaltungsverfahren geführt werden. Hier sollte eine Regelung gefunden werden, nach der mit Abschluss der Ausbildung und Weiterbeschäftigung im Ausbildungsbetrieb der Aufenthaltstitel kraft Gesetzes vorliegt. Alternativ würde auch eine Klarstellung des Gesetzgebers ausreichen, die eine nahtlose Weiterbeschäftigung ohne weiteres Antragsverfahren im Ausbildungsbetrieb ermöglicht.
2. Positiv wird bewertet, dass § 18 Abs. 3 AufenthG bestehen bleibt, aber trotzdem über § 6 Abs. 3 der Beschäftigungsverordnung die Möglichkeit besteht, ausländischen Qualifizierten, die nicht dem deutschen Ausbildungsstandard gemäß § 18 Abs. 3 AufenthG entsprechen, die Zuwanderung mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu gestatten.
3. Weiterhin begrüßen wir, dass mit dem neuen § 22a der Beschäftigungsverordnung eine entsprechende Regelung für Pflegehilfskräfte kommt. Denn der Mangel an Pflegehilfskräften in den kommenden Jahrzehnten und der Ruf an Unterstützung werden weiter stark zunehmen. Laut dem DAK-Pflegereport 2022 fordern 38 Prozent der Befragten ein besseres Unterstützungsangebot. Dies umfasst neben der Beratung auch mehr Tagespflegeeinrichtungen bzw. mobile Tagespflegekräfte. Jedoch ist die personelle Situation in vielen stationären Einrichtungen bereits kritisch. Es ist anzumerken, dass die Beschäftigung von Pflegehilfskräften keine Spracherfordernisse wie bspw. im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Sachsen-Anhalt (BQFG LSA) voraussetzt. Das könnte zu praktischen Schwierigkeiten führen. Bisher wird bei den Pflegefachkräften das Sprachniveau B2 vorausgesetzt.

4. Bei Art. 1 Nr. 3 des Änderungsgesetzes müssen verwaltungspraktikable Möglichkeiten gefunden werden, wie die Ausländerbehörden in die Lage versetzt werden sollen, Aufenthaltstitel anderer Mitgliedsstaaten der EU hinsichtlich deren Zwecken zu identifizieren und schlussendlich nach § 9b Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E anzurechnen. Hier ist entweder die nationale Kontaktstelle einzubeziehen oder eine Übersicht der relevanten Aufenthaltstitel aller Mitgliedsstaaten mit Übersetzungshilfen den Ausländerbehörden zur Verfügung zu stellen.
5. Zum Art. 1 Nr. 27 des Änderungsgesetzes ist anzumerken, dass der § 81 Abs. 6 AufenthG-E mit seiner Entscheidungsfrist von 30 Tagen für die unteren Ausländerbehörden unter Berücksichtigung der hohen Arbeitsbelastung der letzten Monate nicht zu bewerkstelligen sein wird. Die Arbeitsbelastung dürfte aber per se kein „begründeter Ausnahmefall“ darstellen, durch die die 30-Tagefrist verlängert werden kann.
6. Auf S. 58 der Begründung des Änderungsgesetzes fehlt bei Nr. 4.3.17 der Hinweis, dass es sich um den Erfüllungsaufwand für die Ausländerbehörden handelt.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Hinweise im weiteren Verfahren aufgreifen würden, und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Deutscher Städtetag | Hausvogteiplatz 1 | 10117 Berlin

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

06.03.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

Aktenzeichen
32.45.08 D

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

Hauptgeschäftsstelle Berlin
Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin
Telefon 030 37711-0

Der Deutsche Städtetag wird auf eine fachliche Stellungnahme zum Referentenentwurf zunächst verzichten. Die kurze Fristsetzung erlaubt es nicht, dass eine fachlich fundierte Stellungnahme in Abstimmung mit den fachlich zuständigen Stellen in unseren Städten abgegeben werden kann. Des Weiteren scheint der vorliegende Referentenentwurf durch die Diskussion zwischen den Ressorts der Bundesregierung bereits überholt zu sein.

Hauptgeschäftsstelle Köln
Gereonstraße 18-32
50670 Köln
Telefon 0221 3771-0

Fristsetzung zur Stellungnahme verstoßen gegen Beteiligungsrechte

Die gewährte Stellungnahmefrist von zunächst einer Woche inklusive der Verlängerung auf zwei Wochen ist nicht hinnehmbar und gefährdet die kommunale Beteiligung im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens. Eine sinnvolle Auseinandersetzung mit den Entwürfen unter Einbindung der Praxis kann so nicht gelingen. Innerhalb einer Stellungnahmefrist von zwei Wochen, lassen sich die Auswirkungen des umfangreichen Referentenentwurfs und der Beschäftigungsverordnung nicht abschätzen.

Europabüro Brüssel
Avenue des Nerviens 9-31
1040 Bruxelles / Belgien
Telefon +32 2 882 774-0

Die Fristsetzung verstößt erneut gegen die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung festgelegten Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände. Eine Stellungnahme des Deutschen Städtetags sollte auf ein ehrliches Interesse des Bundes nach Rückmeldung treffen. Dies erscheint zweifelhaft.

Vorliegender Referentenentwurf nicht mehr aktuell?

Zum anderen muss der Gesetzentwurf den aktuellen Stand widerspiegeln. In einem aktuellen Austausch mit den federführenden Ministerien wurde darüber informiert, dass die Referentenentwürfe nicht mehr aktuell und lückenhaft sind. Offenbar liegen die Positionen der Ressorts der Bundesregierung zu zentralen Fragstellungen noch weit auseinander, so dass die Schwerpunkte des endgültigen Gesetzentwurfes noch fraglich sind. Unter diesen Umständen ist eine fachliche Stellungnahme, die sich im Einzelnen auf den Referentenentwurf des Gesetzes bezieht, nicht möglich.

Ausländerbehörden maßgeblich für erfolgreiche Umsetzung

Grundsätzlich gilt: Interesse und Ziel auch der Bundesregierung muss es sein, im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens die Auswirkungen abschätzen zu können, die mit seiner Umsetzung in den Ausländerbehörden verbunden sind. Denn die kommunalen Ausländerbehörden sind an dem Prozess der Fachkräfteeinwanderung maßgeblich beteiligt. Sie müssen vor Ort das Gesetz umsetzen. Insofern muss die Bundesregierung ein großes Interesse daran haben, wie sich die Regelungen vor Ort auswirken. Das ist nur unter ordnungsgemäßer und fachlich vertiefter Einbindung der Praxis möglich.

Ausländerbehörden schon jetzt am Rande ihrer Handlungsfähigkeit – Bund mitverantwortlich

Der Blick muss sich umso mehr auf die kommunalen Ausländerbehörden richten, da diese sich im Krisenmodus und am Rande ihrer Handlungsfähigkeit befinden. Neben den verschiedenen Krisenereignissen im Ausland und den daraus resultierenden Fluchtbewegungen ist auch die Bundesregierung mit dem gesetzgeberischen Verhalten in der Vergangenheit für diese Situation mitverantwortlich.

Daher müssen folgende Fragestellungen im Zentrum der Betrachtung stehen: Welche Auswirkungen hat das Gesetz auf die kommunalen Ausländerbehörden? Führen die Regelungen zu einer Mehrbelastung, die nicht mehr verkraftbar ist? Werden Prüfvorgänge von den Visastellen in die Ausländerbehörden verschoben? Das alles muss geklärt werden, will man ein funktionierendes System für eine Fachkräfteeinwanderung etablieren.

Ausländerbehörden arbeitsfähig halten – grundsätzliche Anmerkungen

In der Praxis wird die Fachkräfteeinwanderung durch lange Anerkennungsverfahren gehemmt. Mit jeder Veränderung im Aufenthaltsgesetz sind Eingriffe in die Prozesse der Ausländerbehörden verbunden und verursachen Verzögerungen bei den Verfahren in den Ausländerbehörden. Auch die Komplexität des Aufenthaltsgesetzes spielt dabei eine große Rolle. Zusätzliche Aufenthaltstitel bedeuten in jedem Verfahren zusätzliche Prüfungs- und Erklärungserfordernisse. Mit entsprechenden Änderungen und der Einführung zusätzlicher Aufenthaltstitel sollte daher sehr sparsam umgegangen werden. Die Diskussion um die Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung adressiert zahlreiche punktuelle Veränderungen im Aufenthaltsgesetz mit einer kaum überschaubaren Anzahl an Änderungen. Dies dürfte insbesondere mittlere Ausländerbehörden vor enorme Umsetzungsprobleme stellen.

Eine funktionierende Fachkräfteeinwanderung ist elementar

Ohne Menschen aus dem Ausland werden wir den Mangel an Arbeitskräften nicht ausgleichen können. Fachkräfte aus der EU und Drittstaaten kommen seit vielen Jahrzehnten nach Deutschland. Sie sind unverzichtbar für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und zunehmend auch für die nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme.

Auch wenn Deutschland zu den Ländern mit den geringsten Beschränkungen für die Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften gehört, blieb die Zahl der Zuzüge hinter den Erwartungen zurück. Daran hat auch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2019 nichts geändert.

Zuwanderung aus Drittstaaten - Anforderungen weiter zu hoch

Der aktuelle gesetzliche Rahmen sieht für Fachkräfte aus Drittstaaten einzelne Erleichterungen vor. Die Vorrangprüfung wurde abgeschafft, Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen wurden Akademikern gleichgestellt. Einreisen zur Arbeitsplatz- und zur Ausbildungsplatzsuche wurden erleichtert, setzten allerdings deutsche Sprachkenntnisse und die Lebensunterhaltssicherung voraus. Der Erwerb der deutschen Sprache im Herkunftsland ist schwierig. Schon bei uns ist der Erwerb des geforderten Sprachniveaus häufig schwer zu erreichen. So überfordert der notwendige Spracherwerb potenzielle Fachkräfte. Andere gerade englischsprachige Länder sind im Zweifel schnell attraktivere Ziele. Zu diskutieren ist, ob das geforderte Niveau realistisch zu erreichen ist. Mindestens müssen die Strukturen zum berufsbezogenen Spracherwerb im Ausland ausgebaut werden.

Berufsanerkennung bleibt Hindernis – andere Länder attraktiver?

Die schwerste Hürde liegt aber bei der Anerkennung der Berufsabschlüsse vor der Einreise. Insbesondere gilt dies für berufliche Fachkräfte. In kaum einem anderen Land gibt es eine duale Ausbildung. Außerdem entsprechen die Bildungs- und Ausbildungsbiografien von Fachkräften aus Drittstaaten nicht unseren Anforderungsniveaus. In der Regel müssen Qualifikationen nachgeholt werden, da die Anerkennung von praktischen Erfahrungen und informeller Bildung im Sinne von Berufserfahrung schwerfällt. Zudem sind die Anerkennungsverfahren weiterhin zu langsam. Sie müssen dringend beschleunigt werden.

Denn unbestritten gilt, dass mit der Anerkennung des Berufsabschlusses die Beschäftigungswahrscheinlichkeit rasant steigt. Eine Anerkennung führt sehr schnell zu positiven Arbeitsmarkteffekten und diese bleiben auch über die Zeit bestehen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Bundesministerium des Innern und für Heimat
abstimmung_einwanderung@bmas.bund.de
M3AG@bmi.bund.de

kontakt@deutschertourismusverband.de
www.deutschertourismusverband.de

Berlin, 07.03.2023

Stellungnahme des Deutschen Tourismusverbandes zur Weiterentwicklung der Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung:

- **Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales:
Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung**
- **Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat:
Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Tourismusverband e.V. (DTV) dankt für die Gelegenheit, zum Gesetz sowie zum Verordnungsentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Stellung zu nehmen.

Wir benennen in dieser Zusammenstellung die aus Sicht des Deutschlandtourismus wichtigsten Aspekte, die bei der Regelung der Fachkräfteeinwanderung mitberücksichtigt werden müssen. Der DTV behält sich vor, auch zu einem späteren Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren auf kritische Punkte und notwendige Änderungen hinzuweisen.

Als Wirtschaftsfaktor ist der Deutschlandtourismus von struktureller Bedeutung. 2,8 Mio. Erwerbstätige waren 2019 in Deutschland direkt im Tourismus beschäftigt. Das sind 6,1 % der gesamten Erwerbstätigen im Inland. Hinzu kamen 1,3 Mio. Personen, die indirekt für den Tourismus tätig waren. Damit hingen 2019 4,1 Mio. bzw. 9 % der Erwerbstätigen vom Tourismus ab. Bereits vor der Pandemie, aber auch durch die langen Betriebsschließungen infolge der Pandemie, sind viele Mitarbeitende aus der Branche abgewandert. Das hat Einschränkungen im Angebot bis hin zu Betriebsschließungen zur Folge. Der Wegfall touristischer Strukturen in vielen strukturschwachen Regionen wirkt sich auf die Angebotsbandbreite vor Ort und auf Grundelemente der Daseinsvorsorge und der Lebensqualität aus. Daher hat gerade der Fach- und Arbeitskräftemangel im

Deutschlandtourismus nicht nur Folgen in einzelnen Betrieben. Die Auswirkungen werden vielmehr unmittelbar spürbar auch in den jeweiligen Regionen und für die Einwohner.

Der DTV begrüßt deshalb die geplanten gesetzgeberischen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung grundsätzlich. Der Schwerpunkt der Maßnahmen darf dabei aber nicht nur auf der Steigerung der Fachkräfteeinwanderung nach Deutschland liegen. Es gibt in vielen Bereichen der deutschen Wirtschaft auch einen Arbeitskräftemangel in weniger hochqualifizierten Berufen. Deshalb bedarf es auch für die Zuwanderung von Arbeitskräften in weniger qualifizierte Berufe unbedingt Regelungen, die die Einwanderung und dauerhafte Niederlassung erleichtern.

Zum anderen sollten die Regelungen stärker als im vorliegenden Entwurf die Realität von kleineren und mittleren Betrieben in den Blick nehmen, die besonders vom Fachkräfte- und Arbeitskräftemangel betroffen sind. Sie brauchen transparente, zügige und unbürokratische Verfahren ohne unnötige weitere Prüfinstanzen. Den dienstleistungsintensiven Deutschlandtourismus betrifft der Mangel an Fach- und Arbeitskräften in besonderer Weise unter anderem im nichtdigitalen Dienstleistungsbereich und im rückwärtigen Service, z. B. bei Reinigungskräften, Gärtnern und Küchenpersonal.

Bei den folgenden Punkten der vorliegenden Regelungsvorhaben sehen wir konkreten Überarbeitungsbedarf:

1. Mindestverdienstregelungen

Die Vorgabe eines Mindestgehaltes bei der Beschäftigung von Fachkräften in Höhe von 43,5 % der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (alte Bundesländer 2023: 7.300 € monatlich; 43,5% = 3.175 €) ist zu hoch angesetzt. Bei den gesetzgeberischen Vorgaben sollte die Mindestlohngrenze angesetzt werden.

2. Tarifbindung

Die Koppelung der Regelungen an die Tarifbindung ist zwar nachvollziehbar, berücksichtigt aber nicht ausreichend die Vielzahl der KMU in Deutschland, die häufig keinem Arbeitgeberverband angehören.

2021 standen über alle Branchen hinweg bundesweit 43 % der Arbeitnehmer in Beschäftigtenverhältnissen, die durch einen Tarifvertrag geregelt sind. In Kleinstbetrieben mit 1 bis 9 Mitarbeitern waren 22 % der Beschäftigten in den alten Bundesländern beziehungsweise 12 % der Beschäftigten in den neuen Ländern durch einen Branchentarifvertrag abgedeckt (Quelle: Statistisches Bundesamt).

Auch der größte Teil der Unternehmen und Anbieter um Deutschlandtourismus zählt zu den KMU. Vielfach handelt es sich sogar um Kleinstbetriebe. Aus Sicht des Deutschlandtourismus sollte daher gerade mit Blick auf diese besonders kleinen Betriebe mit geringen Beschäftigtenzahlen die alleinige Vorgabe der Tarifbindung überdacht werden, wenn die geplanten Regelungen Wirkung

entfalten soll. Es sollte eine Lösung gefunden werden, mit der Betriebe, die keinem Arbeitgeberverband angehören, alternativ Nachweis führen können, dass sie dennoch fair entlohnen, beispielsweise durch eine Tarifvereinbarung wesentlich gleichen Inhalts oder vergleichbare Regelungen. Der politisch nachvollziehbare Wunsch, die Tarifbindung in den deutschen Unternehmen zu erhöhen, steht hier einer sinnvollen Erweiterung des Einwanderungsrechtes entgegen.

3. Entbürokratisierung und Verfahrensbeschleunigung

Zwar entfallen nach den Regelungsentwürfen künftig bisher notwendige Zustimmungsanforderungen und Nachweise oder werden vereinfacht. Andererseits kommen durch neue Vorgaben und Tatbestände neue Prüfungen hinzu (Voraufenthalte, Berufserfahrung usw.). Es bedarf sowohl einer Beschleunigung der Dauer der Verfahren und einer bürokratischen Vereinfachung als auch einer deutlichen Personalaufstockung in den Ausländerbehörden zur Senkung der Bearbeitungszeiten. Notwendig wäre hierfür die Vorgabe einer sehr kurzen und verlässlichen Verfahrensdauer, die aus dem Entwurf nicht hervorgeht.

4. Chancenkarte

Die Chancenkarte droht in der geplanten Umsetzung neue Bürokratie aufzubauen. Unter anderem ist die Erfordernis, Englisch auf Niveau C1 zu beherrschen als Alternative zu ausreichenden Deutschkenntnissen, zu hoch angesetzt. Da der Spracherwerb auch im Beruf erfolgen kann und möglicherweise sogar sachgerechter ist, sollten B2 oder B1 ausreichend sein. Die Altersgrenze von 35 Jahren ist zu niedrig und scheint eher willkürlich gewählt.

5. Kontingentierter Arbeitsmarktzugang

Es soll ein kontingentierter Arbeitsmarktzugang für kurzzeitige Beschäftigungen von Arbeitskräften unabhängig von einer Qualifikation eingeführt werden. Zu fragen ist, warum der Arbeitsmarktzugang überhaupt kontingentiert wird. Ein Kontingent von anfänglich nur 30 000 Personen erscheint zudem als deutlich zu niedrig. Gerade Betriebe mit zeitweise hoher Auslastung oder auch saisonale Tourismusbetriebe könnten von kurzzeitigen Beschäftigungen von Arbeitskräften profitieren. Aus Sicht des DTV wäre zu prüfen, ob auf eine Kontingentierung verzichtet werden kann, zumal die Arbeitsaufnahme in einem zeitlich befristeten Rahmen schon eine de facto Kontingentierung darstellt. Unklar sind darüber hinaus die detaillierten Kriterien für die Festsetzung bzw. die regelmäßige Überprüfung der Kontingente.

6. Westbalkanregelung

Die Entfristung der Westbalkanregelung und die Kontingenterhöhung werden ausdrücklich unterstützt. Zielführend wäre es aus Sicht des Deutschlandtourismus, die Westbalkanregelung auf andere Staaten in EU-Nachbarschaft und auch darüber hinaus auszuweiten und Einwanderung bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots unabhängig von der beruflichen Qualifikation zu ermöglichen. Grundsätzlich müssen die personellen und technischen Kapazitäten der Deutschen

Botschaften im Ausland, die mit der Bearbeitung der Visa-Anträge betraut sind, ausgebaut werden, um die Verfahren zu beschleunigen.

Mit freundlichen Grüßen



Norbert Kunz
Geschäftsführer

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zu den Referententwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 17. Februar 2023

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins (DV 8/23)
vom 7. März 2023



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

1. Vorbemerkung	3
2. Fachkräftebedarf in Sozialen Berufen und Pflegeberufen	4
3. Arbeitsmigration verantwortungsvoll gestalten	5
4. Einbettung der Fachkräfteeinwanderung in eine sozialpolitische Gesamtstrategie	5
5. Zu den Regelungen im Einzelnen	6
5.1 Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung	6
5.2 Aufenthalt zum Zweck von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere: Anerkennungspartnerschaft	8
5.3 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Pflegehilfskräfte	12
5.4 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Blaue Karte EU	14
5.5 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung, der Berufsausbildung und des Studiums – Unbefristeter Aufenthalt	17
5.6 Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen	17

1. Vorbemerkung

Am 12. Oktober 2022 hat die Bundesregierung eine Fachkräftestrategie verabschiedet.¹ Darin hat sie eine moderne Einwanderungspolitik als eines von fünf prioritären Handlungsfeldern benannt. Am 30. November 2022 hat die Bundesregierung Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten beschlossen.² Drittstaatsangehörige sind Staatsangehörige eines Staats außerhalb der Europäischen Union (EU). Zur Umsetzung der Eckpunkte haben das Bundesministerium des Innern und für Heimat sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 17. Februar 2023 zwei Referentenentwürfe vorgelegt:

- Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und
- Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

Die Fachkräfteeinwanderung soll den Entwürfen zufolge künftig auf drei Säulen fußen:

- Die Fachkräftesäule soll weiterhin das Rückgrat der Erwerbsmigration bilden. Hierunter fallen Fachkräfte mit gleichwertigem oder anerkanntem Studium oder anerkannter Berufsausbildung. Ebenso fällt die Bildungsmigration als Oberbegriff für Einwanderung zum Zweck des Studiums und zum Zweck der Berufsausbildung hierunter.
- Mit der Erfahrungssäule soll die Einwanderung für Fachkräfte auch ohne vorherige formale Anerkennung des Abschlusses eröffnet werden.
- Mit der Potenzialsäule werden die Möglichkeiten des Aufenthalts zum Zweck der Suche nach einem Arbeitsplatz erweitert, unter anderem durch die Einführung eines Punktesystems.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins greift mit der vorliegenden Stellungnahme beide Referentenentwürfe auf. Ziel ist es, Anregungen für das weitere Gesetzgebungsverfahren zu geben.

Dabei legt sie den Fokus auf aufenthaltsrechtliche Fragen, die den Weg in Soziale Berufe einschließlich der Pflegeberufe³ eröffnen. Im Folgenden werden deshalb zum einen der Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung und vereinzelt auch der zum Zweck des Studiums aufgegriffen. Zum anderen werden nur Regelungen angesprochen, die – zumindest auch – für reglementierte Berufe relevant sind. Soziale Berufe einschließlich der Pflegeberufe sind ganz überwiegend reglementiert.⁴ § 3 Abs. 5

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Tillmann Löhner

1 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Fachkräftestrategie der Bundesregierung, BT-Drucks. 20/3990.

2 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, BT-Drucks. 20/4978.

3 Zu den Sozialen Berufen rechnet der Deutsche Verein auch Pflegeberufe, insbesondere die Langzeit- und Altenpflege, vgl. Buttner, P., in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 9. Aufl., Baden-Baden 2022, Stichwort Soziale Berufe, S. 795. Darüber hinaus werden von den nachfolgend erörterten aufenthaltsrechtlichen Regelungen auch die von der generalistischen Pflegeausbildung nach dem PflBG umfassten Gesundheits- und Kinderkrankenpflege erfasst.

4 Siehe <https://www.anererkennung-in-deutschland.de/de/pro/profi-filter> (Berufsbezeichnungen/-zusammenfassungen folgen der Kategorisierung der Datenbank): Sozialarbeiter/Sozialpädagoge: reglementiert; Erzieher/in: reglementiert; Heilpädagoge/in: reglementiert; Heilerziehungspfleger/in: reglementiert; Pflegefachfrau bzw. -mann: reglementiert; Kindheitspädagoge/in: reglementiert; Sozialpädagogische/r Assistent bzw. Kinderpfleger (Bezeichnung je nach Land unterschiedlich, in Datenbank so zusammengefasst): reglementiert in HH, NI und SH, nicht reglementiert in BW, BY, BE, HB, NW, SL, ST, TH; nicht erfasst: MV; Pflegeassistent/in: reglementiert in HH, NW, SL, nicht reglementiert in HB, NI, SH; zu weiteren Ländern keine Angaben; Sozialassistent/in: nicht reglementiert in allen Ländern (2. März 2023).

des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) definiert reglementierte Berufe als „berufliche Tätigkeiten, deren Aufnahme oder Ausübung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist; eine Art der Ausübung ist insbesondere die Führung einer Berufsbezeichnung, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften auf Personen beschränkt ist, die über bestimmte Berufsqualifikationen verfügen.“ Entscheidend für den aufenthaltsrechtlichen Zusammenhang ist: Ausländische Berufsabschlüsse in reglementierten Berufen müssen in Deutschland von der zuständigen Stelle anerkannt werden. Das ist Voraussetzung sowohl für die Berufsausübungserlaubnis als auch für den Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht Handlungsbedarf aufgrund des Fachkräftebedarfs in Sozialen Berufen einschließlich der Pflegeberufe (s.u. 2.). Sie begrüßt daher die vorgelegten Referentenentwürfe dem Grunde nach. Zugleich regt sie Verbesserungen und Klarstellungen an. Das betrifft den Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung; den Aufenthalt zum Zweck von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere die Anerkennungspartnerschaft; den Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung von Pflegehilfskräften; den Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung mit der Blauen Karte EU; die Anrechnung von Berufsausbildungs- und Studienzeiten auf die Niederlassungserlaubnis sowie die völkerrechtliche Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen.

Die Stellungnahme wurde von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet. Eine Beschlussfassung durch das Präsidium des Deutschen Vereins war aufgrund der Frist zur Stellungnahme bis zum 8. März 2023 nicht möglich. Der Deutsche Verein behält sich vor, ergänzende Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2. Fachkräftebedarf in Sozialen Berufen und Pflegeberufen

Der Deutsche Verein hat 2019 und mehrfach zuvor auf den Fachkräftemangel in Sozialen Berufen und Pflegeberufen hingewiesen.⁵ Das gilt unverändert und mit Dringlichkeit. Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) stellte 2022 fest: „Unter den zehn Berufen mit den größten Fachkräftelücken sind fünf dem sozialen beziehungsweise dem Gesundheitssektor zuzuordnen.“⁶ Das IW listete unter den Berufen mit den größten Fachkräftelücken⁷ Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Experte) an Nummer eins; Kinder, Betreuung und Erziehung (Spezialist) an Nummer zwei; Altenpflege (Fachkraft) an Nummer drei sowie Gesundheits- und Krankenpflege (Fachkraft) an Nummer fünf.⁸ Auch mit Blick nach vorn ist anhaltend mit zusätzlichen Bedarfen zu rechnen. So ist etwa in der Langzeitpflege bis 2035 von einem zusätzlichen Bedarf an 130.000 bis 150.000 Fachkräften auszugehen,⁹ in der Kindertagesbetreuung und Schulkinderbetreuung bis 2029/2030 von einem zusätzlichen Bedarf an 32.000 bis

5 Ausführlich Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (193 f.) m.w.N.

6 Hickmann, H./Koneberg, F.: Institut der Deutschen Wirtschaft, Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken, IW-Kurzbericht 67/2022, S. 1.

7 Definiert als unbesetzte Stellen, die nicht besetzt werden können, weil es keine passend qualifizierten Arbeitslosen gibt.

8 Hickmann, H./Koneberg, F.: Institut der Deutschen Wirtschaft, Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken, IW-Kurzbericht 67/2022, S. 2.

9 Flake, R./Kochskämper, S./Risius, P./Seyda, S.: Fachkräfteengpass in der Altenpflege, IW-Trends 3/2018, S. 21 und 34.

66.000.¹⁰ Andere Schätzungen liegen noch höher und gehen je nach Szenario von bis zu 100.000 fehlenden Fachkräften in Kita und Grundschule aus.¹¹

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht daher anhaltenden Handlungsbedarf zur Gewinnung von Fachkräften.

3. Arbeitsmigration verantwortungsvoll gestalten

Der Deutsche Verein hat sich 2019 anlässlich des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz für eine verantwortungsvoll ausgestaltete Arbeitsmigration ausgesprochen. Für diese hat er folgende Grundsätze betont:

- Sie soll gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen;
- sie soll inländische Potenziale berücksichtigen und Teilhabe aller Gruppen fördern;
- sie soll gleiche Arbeitsbedingungen zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften gewährleisten;
- sie soll ethisch gestaltet werden, wobei entwicklungspolitische Aspekte, einschließlich der Vermeidung von sog. Brain Drain, und verantwortungsvolle Rahmenbedingungen zu gewährleisten sind;
- sie soll Deutschkenntnisse als Voraussetzung für Integration und gute Arbeit berücksichtigen und ausreichende Angebote zum Spracherwerb schaffen;
- sie lässt rechtliche Verpflichtungen aus dem verfassungs-, völker- und europarechtlichen Flüchtlingsschutz unberührt.¹²

4. Einbettung der Fachkräfteeinwanderung in eine sozialpolitische Gesamtstrategie

Die Fachkräftestrategie der Bundesregierung setzt sich aus fünf Handlungsfeldern zusammen:

- Zeitgemäße Ausbildung;
- Gezielte Weiterbildung;
- Arbeitspotenziale wirksamer heben, Erwerbsbeteiligung erhöhen;
- Verbesserung der Arbeitsqualität, Wandel der Arbeitskultur;
- Moderne Einwanderungspolitik, Reduzierung der Abwanderung.¹³

Der Deutsche Verein hat 2019 betont, dass die Einwanderung von Fachkräften nicht als isolierte Maßnahme der Fachkräftegewinnung gesehen werden kann: „Einwanderung muss eingebettet sein in eine Gesamtstrategie, die inländische Potenziale

10 Plätze. Personal. Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030, Teil 2, ganztägige Angebote für Kinder im Grundschulalter, Dortmund 2021, S. 34.

11 Bock-Famulla, K. u.a.: Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2022 Deutschland (DE), Gütersloh 2022, S. 10, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/fachkraefte-radar-fuer-ki-ta-und-grundschule-2022-all> (2. März 2023).

12 Ausführlich Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (194 f.)

13 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Fachkräftestrategie der Bundesregierung, BT-Drucks. 20/3990.

berücksichtigt und allen hier lebenden Menschen Teilhabe ermöglicht.“¹⁴ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt daher, dass die Bundesregierung einen Ansatz wählt, in dem die Einwanderung von Fachkräften eines von fünf Handlungsfeldern in einer umfassender angelegten sozialpolitischen Fachkräftestrategie ist.

5. Zu den Regelungen im Einzelnen

5.1 Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung

Der Deutsche Verein hat sich dafür ausgesprochen, Einwanderung zum Zweck der Berufsausbildung zu stärken. Wer bereits die Ausbildung in Deutschland erfolgreich absolviert hat, muss später kein aufwendiges Verfahren zur Anerkennung seines Berufsabschlusses durchlaufen. Zudem ist zu erwarten, dass viele, die hier eine Ausbildung abschließen, auch anschließend zur Erwerbstätigkeit bleiben.¹⁵

5.1.1 Wegfall der Vorrangprüfung

Bislang setzt der Aufenthalt zum Zweck einer betrieblichen Berufsausbildung oder Weiterbildung gemäß § 16a Abs. 1 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) i.V.m. § 8 Abs. 1 der Beschäftigungsverordnung (BeschV) die sog. Vorrangprüfung voraus. Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 3 Nr. 3 AufenthG bedeutet: Die Zustimmung zur Beschäftigungserlaubnis darf von der Bundesagentur für Arbeit (BA) nur erteilt werden, wenn der in Rede stehende Arbeitsplatz nicht mit einem bzw. einer Deutschen, Staatsangehörigen der Europäischen Union oder bereits hier lebenden ausländischen Person mit Arbeitsmarktzugang besetzt werden kann.

Der Anwendungsbereich der Vorrangprüfung wurde 2019 deutlich eingeschränkt. Vorher galt sie als Regel mit Ausnahmen. 2019 wurde das Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der Beschäftigung von Fachkräften umgekehrt. Seitdem gilt sie gemäß § 39 Abs. 2 Satz 2 AufenthG in der Regel nicht, es sei denn, die BeschV schreibt sie ausnahmsweise vor. Letzteres ist bei Berufsausbildungen bislang gemäß § 8 Abs. 1 BeschV noch der Fall.

Gemäß § 8 Abs. 1 BeschV-E soll die Vorrangprüfung künftig auch bei betrieblichen Berufsausbildungen und Weiterbildungen entfallen.

Der Deutsche Verein hat den regelmäßigen Wegfall der Vorrangprüfung bei der Beschäftigung von Fachkräften 2019 als sachgerechte Vereinfachung begrüßt. Die Vorrangprüfung nimmt als Verfahrenselement Prüfung und Zeit in Anspruch. Praktisch macht sie aber kaum einen Unterschied, weil sie nur selten zur Ablehnung führt.¹⁶ Gleiches gilt aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins auch bei der Berufsausbildung. Zudem dient die Abschaffung der Verfahrenserleichterung.

Zugleich hat der Deutsche Verein bei der damaligen Abschaffung der regelmäßigen Vorrangprüfung für Fachkräfte begrüßt, dass die BA weiterhin die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen prüfen muss. So werden ausländische Fachkräfte nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmerinnen

14 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (194).

15 Ausführlich Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (198).

16 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (196).

und -nehmer beschäftigt.¹⁷ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt daher, dass diese Prüfung auch bei betrieblichen Berufsausbildungen und Weiterbildungen gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG erhalten bleibt.

5.1.2 *Leichterer Wechsel in andere Aufenthaltstitel*

Bislang enthält § 16a Abs. 1 Satz 2 AufenthG ein weitreichendes Zweckwechselverbot: Eine andere Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn es zum Zweck einer qualifizierten Berufsausbildung, der Ausübung einer Beschäftigung als Fachkraft, der Ausübung einer Beschäftigung mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen nach § 19c Abs. 2 oder in Fällen eines gesetzlichen Anspruchs erfolgt.

Dieses Zweckwechselverbot soll mit der Neufassung von § 16a Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E aufgehoben werden. Ein Wechsel von der Aufenthaltserlaubnis in jeden anderen Aufenthaltstitel – außer für vorübergehende Beschäftigungen nach § 19c Abs. 1 AufenthG i.V.m. der BeschV, Teil 3 – wird ermöglicht.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins hält das für sachgerecht. Es ist kein zwingender Grund ersichtlich, weshalb der Wechsel in einen anderen Aufenthaltswitz ausgeschlossen sein sollte.

5.1.3 *Suche nach einem neuen Ausbildungsplatz*

Der Deutsche Verein hat die Neuregelung des 2019 geschaffenen § 16a Abs. 4 AufenthG begrüßt. Hiernach können Auszubildende sechs Monate einen neuen Ausbildungsplatz suchen, wenn die Ausbildung aus von ihnen nicht zu vertretenen Gründen abgebrochen wird. Er hat zugleich angeregt, die Frist auf neun Monate anzuheben. So würden einheitliche Fristen geschaffen. Denn für Studierende gelten in der gleichen Konstellation neun Monate.¹⁸ Eine Anhebung ist im Referentenentwurf nicht vorgesehen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt erneut eine Anhebung auf neun Monate an.

5.1.4 *Aufenthalt während eines Deutschsprachkurses zur Vorbereitung der Berufsausbildung*

§ 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG ermöglicht den Aufenthalt zum Zweck des Spracherwerbs, damit sich künftige Auszubildende sprachlich auf die Ausbildung vorbereiten können. Das erfasst nach § 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG insbesondere den Besuch eines berufsbezogenen Deutschsprachkurses nach der Deutschsprachförderverordnung. Diese Phase des Aufenthalts ist gemäß § 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG schon von der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Berufsausbildung umfasst, auch wenn die Ausbildung noch nicht begonnen hat.

Auch bei der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Berufsausbildung gilt die allgemeine Voraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG. Ausländerinnen und Ausländer müssen ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können.

¹⁷ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (196 f.).

¹⁸ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (197).

Der Deutsche Verein hat hervorgehoben, dass Sprachkenntnisse eine wichtige Voraussetzung für einen gelingenden Berufsausbildungsverlauf sind.¹⁹ Vor diesem Hintergrund regt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins an, den Spracherwerb vor Berufsausbildung leichter zu ermöglichen: § 16a Abs. 3 Satz 1 AufenthG erlaubt derzeit bei qualifizierten Berufsausbildungen eine Nebenbeschäftigung von zehn Stunden wöchentlich. Diese Begrenzung gilt i.V.m. § 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG auch für die einer Ausbildung vorgeschalteten Phase des Spracherwerbs. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, dies – zeitlich begrenzt auf die Phase des Spracherwerbs – auf 20 Stunden auszuweiten. Das würde sich insofern schlüssig in den Gesamtentwurf einfügen, als auch an anderen Stellen des Referentenentwurfs eine Anhebung auf 20 Stunden erfolgt (§ 16d Abs. 1 Satz 4 AufenthG-E; § 16d Abs. 4 Satz 3 AufenthG).

5.2 Aufenthalt zum Zweck von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere: Anerkennungspartnerschaft

Der Deutsche Verein hat mit Blick auf neu einwandernde Fachkräfte²⁰ ebenso wie für schon hier lebende Menschen²¹ mehrfach darauf hingewiesen, dass die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse wichtig ist und weitere Verbesserungen erforderlich sind. Hier sind zwei Handlungsfelder bedeutsam. Das sind erstens die Anerkennungsverfahren selbst. Es sind zweitens aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten, einen Aufenthaltstitel zu erlangen, mit dem das Anerkennungsverfahren oder dafür erforderliche Nachqualifizierungsmaßnahmen in Deutschland durchgeführt werden können.

Erforderliche Verbesserungen bei den Anerkennungsverfahren betreffen überwiegend exekutive Maßnahmen. Sie liegen vielfach in Kompetenz der Länder und Kammern. Die Bundesregierung nennt in ihrer Fachkräftestrategie verschiedene Ansätze der Zusammenarbeit mit den Ländern bzw. Unterstützung der Länder bei der Optimierung und Vereinfachung der Anerkennungsverfahren.²² Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt diese Bemühungen.

Mehrere Erleichterungen sind für Aufenthalte vorgesehen, bei denen Ausländerinnen und Ausländer einreisen, um ein Anerkennungsverfahren in Deutschland statt aus dem Ausland durchzuführen. § 16d AufenthG ermöglicht diese Aufenthalte in verschiedenen Konstellationen. Sie wurden schon 2019 erweitert. Das hat der Deutsche Verein seinerzeit begrüßt.²³

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die neu vorgesehene Anerkennungspartnerschaft. Nach § 16d Abs. 3a AufenthG-E sollen Ausländerinnen

19 Deutscher Verein: Voraussetzungen für Berufsausbildung und Berufsausbildungsförderung für Geflüchtete – Eine Handreichung des Deutschen Vereins, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2021/dv-25-20_berufsausbildung-gefuechteter.pdf (nur Online-Veröffentlichung), S. 10 (2. März 2023).

20 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (200).

21 Deutscher Verein: Voraussetzungen für Berufsausbildung und Berufsausbildungsförderung für Geflüchtete – Eine Handreichung des Deutschen Vereins, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2021/dv-25-20_berufsausbildung-gefuechteter.pdf (nur Online-Veröffentlichung), S. 4.

22 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, BT-Drucks. 20/3990, S. 7 ff.

23 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (201 f.)

und Ausländer einreisen können, um in Deutschland ein Verfahren zur Anerkennung ihres ausländischen Berufsabschlusses durchzuführen. Zugleich können sie schon währenddessen in einer qualifizierten Beschäftigung arbeiten.

Eine qualifizierte Beschäftigung liegt nach § 2 Abs. 12b AufenthG vor, wenn zu ihrer Ausübung Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten erforderlich sind, die in einem Studium oder einer qualifizierten Berufsausbildung erworben werden. Letztere wiederum liegt nach § 2 Abs. 12a AufenthG vor, wenn es sich um eine Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf handelt, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist.

Die einreisende Person muss gemäß § 16d Abs. 3a AufenthG-E entweder eine mindestens zweijährige ausländische Berufsausbildung besitzen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 1a AufenthG-E). Oder sie muss einen ausländischen Hochschulabschluss besitzen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 1b AufenthG-E). Beide müssen im Herkunftsstaat anerkannt sein.

Es muss ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung vorliegen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E).

Es muss eine Vereinbarung vorliegen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E). Darin verpflichtet sich der Ausländer bzw. die Ausländerin, im Inland unverzüglich das Anerkennungsverfahren einzuleiten. Der Arbeitgeber verpflichtet sich, ihm bzw. ihr die Qualifizierungen zu ermöglichen.

Darüber hinaus muss der Arbeitgeber für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet sein (Nr.4). Der Ausländer bzw. die Ausländerin muss über der Tätigkeit entsprechende, mindestens hinreichende Deutschkenntnisse verfügen (Nr. 5). Die Bundesagentur für Arbeit (BA) muss zugestimmt haben. Diese Zustimmung ist nicht erforderlich, wenn die Beschäftigungsverordnung oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung regeln, dass die Beschäftigung ohne Zustimmung der BA zulässig ist (Nr. 6).

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht in der Idee der Anerkennungspartnerschaft einerseits Potenzial. Sie erleichtert das Anerkennungsverfahren, weil es im Inland durchgeführt werden kann und der Lebensunterhalt durch Beschäftigung gesichert ist. Andererseits muss dem Risiko begegnet werden, dass das Anerkennungsverfahren parallel zur Beschäftigung nicht erfolgreich innerhalb der Frist abgeschlossen wird. Zudem bestehen bei reglementierten Berufen offene Fragen.

5.2.1 Inhalt der Vereinbarung: Erfolgreichen Abschluss des Anerkennungsverfahrens gewährleisten

§ 16d Abs. 3a Nr. sieht vor, dass „sich der Arbeitgeber gegenüber dem Ausländer verpflichtet, ihm die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung seiner Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen“.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass ein ausreichender Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gewährleistet sein muss. Gleiches gilt für eine effektive Erreichung des Ziels, die Anerkennung des ausländischen Abschlusses. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt daher an, den

Inhalt der vom Arbeitgeber einzugehenden Verpflichtungen zu präzisieren. Zu diskutieren sind etwa die ausdrückliche Verpflichtung zu Freistellungen, um Anpassungslehrgänge (§ 11 BQFG), sonstige geeignete Verfahren (§ 14 BQFG), Prüfungen oder Praktika zu ermöglichen. Dies ist sinngemäß in der Begründung bereits angelegt.²⁴ Ebenso ist ein Anspruch auf Teilzeit zu diskutieren, um eventuelle Anpassungslehrgänge oder Prüfungsvorbereitungen zu ermöglichen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, entsprechende Präzisierungen entweder im Normtext aufzunehmen. Alternativ könnte eine – laut Begründung ohnehin vorgesehene²⁵ – Mustervorlage gesetzlich verpflichtend gemacht werden, in deren Umsetzung entsprechende Aspekte aufzugreifen wären.

5.2.2 Inhalt der Vereinbarung: Erwerb von Sprachkenntnissen gewährleisten

§ 16d Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 verlangt der Tätigkeit entsprechende, mindestens hinreichende Deutschkenntnisse. Das entspricht gemäß § 2 Abs. 10 AufenthG dem Niveau A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER).

Der Deutsche Verein hat betont, dass Deutschkenntnisse essenziell für die gesellschaftliche Teilhabe hier lebender Einwanderinnen und Einwanderer sind. Ebenso hat er festgestellt, dass sie erforderlich sind, damit qualifizierte Fachkräfte insbesondere in Sozialen Berufen und Pflegeberufen ihren Beruf sachgerecht ausüben können.²⁶

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ergänzt dies um die Feststellung, dass bei reglementierten Berufen je nach berufsrechtlicher Regelung auch klar definierte Sprachkenntnisse für die Erteilung der Berufsausübungserlaubnis erforderlich sind. Das Niveau unterscheidet sich nach Beruf sowie teilweise nach Bundesland. Verallgemeinernd wird man von überwiegend B 2 ausgehen können. Beispielhaft seien zwei Berufe angeführt: Für Pflegeberufe legen die Länder auf Grundlage eines Beschlusses der Gesundheitsministerkonferenz das Niveau B 2 des GER zugrunde.²⁷ Dabei gehen sie aktuell auf Grundlage des genannten Beschlusses zunehmend auf die ebenfalls auf B 2-Niveau angesiedelte, aber pflegespezifische Fachsprachprüfung B 2 Pflege über.²⁸ Bei Erzieherinnen und Erziehern legen 15 Bundesländer das Niveau B 2 des GER zugrunde, während Rheinland-Pfalz das Niveau C 1 des GER fordert.²⁹

Sofern die Einreise mit dem Niveau „mindestens hinreichende Sprachkenntnisse“ nach § 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 5 AufenthG-E auf A 2-Niveau erfolgt, ist noch ein erheblicher Sprachfortschritt erforderlich. Diesen dürfte der einreisende Arbeitnehmer bzw. die einreisende Arbeitnehmerin in der Regel über die berufsbezogene Deutschsprachförderung anstreben. Das muss innerhalb der Befristung der

24 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 80.

25 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 50.

26 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (195).

27 92. Gesundheitsministerkonferenz am 5./6. Juni 2019 in Leipzig, Beschluss zu TOP 8.6, Eckpunkte zur Überprüfung der für die Berufsausübung erforderlichen Deutschkenntnisse in den Gesundheitsfachberufen.

28 Siehe bspw. für die norddeutschen Länder <https://www.pflege-ndz.de/projekt-detailseite/entwicklung-und-erprobung-der-fachsprachpruefung-b2-pflege.html> (2. März 2023).

29 passage gGmbH, Fachstelle Berufsbezogenes Deutsch im Förderprogramm IQ: Rahmenkonzept für Sprachmaßnahmen im IQ Förderprogramm, Berufsfeld Pädagogik, Sprachniveaus B2, C1 und C2 (GER), 2. Aufl. 2021, Hamburg, S. 10 f., https://www.deutsch-am-arbeitsplatz.de/fileadmin/user_upload/PDF/10_Fachstelle/Rahmenkonzept-aktualisiert_2021-06-03.pdf (2. März 2023).

Aufenthaltserlaubnis gemäß § 16d Abs. 3a Satz 3 AufenthG-E erfolgen, also in einem Zeitraum von einem bis höchstens drei Jahren. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt daher an, auch verbindliche Absprachen zum Spracherwerb in den Kriterienkatalog der Verpflichtung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerin aufzunehmen. Auch hier sind Freistellungen oder Teilzeitbeschäftigungen denkbar.

5.2.3 Zur qualifizierten Beschäftigung in reglementierten Berufen

§ 2a Abs. 1 Nr. 1 BeschV-E konkretisiert die Anforderungen an die Beschäftigung während der Anerkennungspartnerschaft nur bis zu einem gewissen Grad. Bis zur Feststellung der Gleichwertigkeit oder Anerkennung des Abschlusses soll die Beschäftigung „in einem berufsfachlichen Zusammenhang mit der ausländischen Berufsqualifikation“ stehen. Zeitgleich soll nach § 2a Abs. 1 Nr. 2 BeschV-E ein Anerkennungsverfahren für einen Beruf in derselben Berufsgruppe erfolgen, in der die Beschäftigung ausgeübt wird.

Der Wortlaut von § 16d Abs. 3a Satz 1 AufenthG-E macht durch den Bezug auf die Berufsausübungserlaubnis ebenso wie die Begründungen zum Gesetzentwurf³⁰ und zur Verordnung³¹ deutlich: Die neue Anerkennungspartnerschaft soll nicht-reglementierte ebenso wie reglementierte Berufe erfassen.

Zugleich machen der Wortlaut von § 16d Abs. 3a Satz 1 AufenthG-E – „qualifizierte Beschäftigung“ – ebenso wie die Begründung zum Verordnungsentwurf deutlich, dass noch vor der Anerkennung des Berufsabschlusses und nachfolgender Erteilung der Berufsausübungserlaubnis eine Tätigkeit auf Fachkraftniveau i.S.d. §§ 18a oder b AufenthG vorgesehen ist: „Die Beschäftigung muss von Anfang an auf dem Niveau einer qualifizierten Beschäftigung erfolgen, Helfer- und Anlerntätigkeiten sind nicht zulässig. Die Arbeitsbedingungen müssen denen einer inländischen Fachkraft entsprechen, wenn sie diese Beschäftigung ausüben würde.“³² Hier stellt sich folgende Frage: Wie soll der Einsatz als qualifizierte Fachkraft in einem reglementierten Beruf bei noch fehlender Berufsausübungserlaubnis praktisch umgesetzt werden? Insbesondere: Welche Tätigkeiten sollen im Einzelnen zulässig sein, welche nicht?

Die Begründung zur Verordnung greift das nur fragmentarisch auf. Es wird darauf verwiesen, dass die speziellen Vorschriften der bundesrechtlich geregelten Heilberufe zu beachten seien, insbesondere bestimmte Tätigkeiten an eine Approbation oder Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung gebunden sein können.³³ Das berücksichtigt aber weder die Fülle bundes- und landesrechtlich reglementierter Berufe, noch löst es den genannten Widerspruch auf.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Klärung bzw. Präzisierung hierzu erfolgt. Dabei sind je nach Beruf unterschiedliche berufsrechtliche Regelungen auf Bundes- oder Landesebene zu berücksichtigen.

30 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 80.

31 Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 46.

32 Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 45.

33 Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 46.

5.2.4 Berücksichtigung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern einer Qualifizierungsmaßnahme bei der Personalbemessung in vollstationären Pflegeeinrichtungen

§ 113c SGB XI legt bundeseinheitliche Personalschlüssel anhand von Vollzeitäquivalenten fest und unterscheidet dabei nach drei Qualifikationsniveaus. Derzeit besteht für den Fall, dass § 16d Abs. 3a AufenthG-E beschlossen wird, eine Regelungslücke: Wie können Personen, die an einer Qualifizierungsmaßnahme im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft des künftigen § 16d Abs. 3a AufenthG teilnehmen, bei der Personalbemessung nach § 113c SGB XI berücksichtigt werden?

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass das Bundesministerium für Gesundheit am 24. Februar 2023 einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz) in die Verbändeanhörung gegeben hat. Dem Referentenentwurf zufolge wird die aufgezeigte Regelungslücke durch Änderung von § 113c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB XI-E gefüllt. Hiernach sollen Teilnehmende an Anpassungslehrgängen zur Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses künftig bei der Personalbemessung so berücksichtigt werden können, wie es jetzt schon bei Auszubildenden zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann der Fall ist. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt, dass damit eine Regelungslücke durch das genannte parallele Gesetzgebungsverfahren vermieden wird.

5.3 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Pflegehilfskräfte

5.3.1 Zu § 22a BeschV-E: Beschäftigung von Pflegehilfskräften

Die Ausbildung zum Pflegehelfer bzw. zur Pflegehelferin ist landesrechtlich geregelt. Die Dauer unterscheidet sich je nach Bundesland, unterschreitet aber oft zwei Jahre. Nach den von der 89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012 und der 86. Gesundheitsministerkonferenz 2013 beschlossenen „Eckpunkten für die in Länderzuständigkeit liegenden Ausbildungen zu Assistenz- und Helferberufen in der Pflege“ vom 29. Januar 2016 dauert sie mindestens ein Jahr.³⁴

Ausbildungen von weniger als zwei Jahren fallen nicht unter den Begriff der qualifizierten Ausbildung gemäß § 2 Abs. 12a AufenthG. Folglich fallen sie nicht unter den Begriff der Fachkraft nach § 18 Abs. 3 AufenthG. Unabhängig von der Qualifikation als Fachkraft kann einem Ausländer gemäß § 19c Abs. 1 AufenthG nur dann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, wenn die Beschäftigungsverordnung oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung dies vorsehen. Eine solche Regelung besteht bislang für Helfer- bzw. Assistenzkräfte nicht.

Auf Grundlage von § 19c Abs. 1 AufenthG soll nun eine Regelung für Pflegehilfskräfte geschaffen werden: Nach § 22a BeschV-E kann einer Beschäftigung zugestimmt werden, wenn sie über eine inländische Berufsausbildung als Pflegehilfskraft verfügen oder über eine im Ausland erworbene Berufsausbildung als Pflegehilfskraft, deren Gleichwertigkeit anerkannt ist. Die vorgesehene Neuregelung entspricht einer Forderung der 99. Arbeits- und Sozialministerkonferenz.³⁵

³⁴ Bundesanzeiger, Allgemeiner Teil vom 17. Februar 2016 B 3, Nr. 2.

³⁵ 99. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2022 am 30. November und 1. Dezember 2022 in Perl, Beschluss zu TOP 5.17, Aufenthaltsrechtliche Situation ausländischer Pflegehilfskräfte.

Der Deutsche Verein hat 2012 in seinen Empfehlungen zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege darauf hingewiesen, dass mit Blick auf den Fachkräftemangel ein breiterer Personal- und Kompetenzmix auch unter Einbindung von Assistenzberufen notwendig wird.³⁶ Durch die Einführung des Personalbemessungsinstruments nach § 113c SGB XI in der stationären Langzeitpflege bestehen gerade im Assistenzbereich erhebliche personelle Mehrbedarfe. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Neuregelung daher als Beitrag zur Fachkräftesicherung.

Sie weist mit Blick auf gleichberechtigte Teilhabe zugleich darauf hin, dass ausländische Pflegehilfskräfte auch die Aussicht auf beruflichen Aufstieg und die Beschäftigung als voll qualifizierte Pflegefachkraft haben sollten. Klarstellend weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins daher darauf hin, dass der Wechsel in andere Aufenthaltstitel gemäß § 39 Satz 1 Nr. 1 AufenthV vom Inland aus möglich ist, ohne dass ein erneutes Visumverfahren erforderlich ist. Das kann beispielsweise den Aufenthalt zum Zweck der qualifizierten Berufsausbildung zur Pflegefachkraft unter Anrechnung der Helferausbildung gemäß § 12 Abs. 2 PflBG betreffen. Es kann ebenso den Aufenthalt zum Zweck der Durchführung von Qualifikationsmaßnahmen für die volle Anerkennung als Pflegefachmann bzw. -frau gemäß § 16d Abs. 1 AufenthG betreffen. Auf eventuelle Fördermöglichkeiten nach dem SGB III sollte im Rahmen des arbeits- und sozialrechtlichen Beratungsangebots nach § 45b AufenthG-E hingewiesen werden, mit dem künftig das Programm Faire Integration verstetigt werden soll.

5.3.2 Ausweitung der Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung in einer Pflegehilfstätigkeit

§ 19d AufenthG eröffnet im Inland lebenden Inhaberinnen und Inhabern einer Duldung die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis und damit einen rechtmäßigen, sicheren Aufenthaltsstatus zu erlangen. Das kann gemäß § 19d Abs. 1 Nrn. 1a bis 1c AufenthG über den Abschluss einer Berufsausbildung (Ziffer a), eine zweijährige Beschäftigung mit Hochschulabschluss (Ziffer b) oder eine dreijährige qualifizierte Beschäftigung (Ziffer c) geschehen. Der Abschluss einer Berufsausbildung eröffnet diesen Weg bislang nur, wenn es sich um eine qualifizierte, also mindestens zweijährige Berufsausbildung i.S.d. § 2 Abs. 12a AufenthG handelt.

Mit § 19d Abs. 1 Nr. 1a AufenthG-E ist nun vorgesehen, dass auch „eine nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften geregelte, staatlich anerkannte Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit“ ausreicht, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt diese Neuregelung.

5.3.3 Assistenz- und Helferausbildungen in der Ausbildungsduldung

Die vorstehend genannten Neuregelungen stehen für eine aufenthaltsrechtliche Aufwertung von Assistenzberufen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt das zum Anlass, erneut auf Folgendes hinzuweisen: 2019 wurde die sogenannte Ausbildungsduldung neu geregelt. Seitdem besteht gemäß § 60c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b AufenthG auch bei Assistenz- und Helferausbildungen ein Anspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung. Voraussetzung ist, dass die Assistenzausbildung an eine spätere Ausbildung in einem Engpassberuf anschlussfähig ist und für diese bereits eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt.

³⁶ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege, NDV 2012, 272 (278 f.).

Der Deutsche Verein hat die Einbeziehung von Assistenzberufen anlässlich des damaligen Gesetzgebungsverfahrens begrüßt. Er hat betont, dass unter dem Aspekt der frühzeitigen Integration ein weiterer und niedrigschwelliger Anwendungsbe- reich für die Ausbildungsduldung eröffnet und die Möglichkeit erweitert wird, in- ländische Potenziale zu aktivieren. Der Deutsche Verein hat zugleich auf Folgendes hingewiesen: Das Erfordernis einer bereits vorliegenden Ausbildungsplatzzusage für die spätere qualifizierte Ausbildung ist nicht praxisgerecht. Kaum ein Ausbildungs- betrieb wird sich auf eine Zusage für eine qualifizierte Ausbildung einlassen, wenn der Bewerber bzw. die Bewerberin die Assistenz- oder Helferausbildung noch nicht abgeschlossen hat.³⁷

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt dies zum Anlass, erneut eine Strei- chung des Erfordernisses der bereits vorliegenden Ausbildungsplatzzusage für die spätere qualifizierte Ausbildung im Rahmen des § 60c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b AufenthG anzuregen. Eine solche Änderung wäre im Übrigen systematisch schlüssig. Denn mit der oben (s.o. 5.2.2) erörterten Neuregelung von § 19d Abs. 1 Nr. 1a AufenthG- E wird auch für Absolventinnen und Absolventen von Assistenzausbildungen eine aufenthaltsrechtliche Anschlussregelung geschaffen.

5.4 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Blaue Karte EU

Das deutsche Aufenthaltsrecht, auch das der Fachkräfteeinwanderung aus Dritt- staaten, ist in Teilen von unionsrechtlichen Vorgaben bestimmt. Eine wichtige Re- gelung hierzu ist die Richtlinie (RL) zur sog. Blauen Karte EU. Die ursprüngliche RL zur Blauen Karte, RL (EG) 2009/50, stammte von 2009. Sie ist 2021 durch die RL (EU) 2021/1883 ersetzt und in diesem Zuge neu geregelt worden. Nun muss die RL gemäß Art. 31 Abs. 1 Satz 1 RL (EU) 2021/1883 bis zum 18. November 2023 in nationales Recht umgesetzt werden. Dem dient Artikel 1 des vorgelegten Referentenentwurfs zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

Die Blaue Karte EU ist gegenüber anderen Aufenthaltserlaubnissen mit verschiede- nen Vorteilen verbunden: Sie ist als Anspruchs- statt Ermessensnorm ausgestaltet (§ 18g Abs. 1 AufenthG-E), der Ehegattennachzug ist erleichtert (§ 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 AufenthG) und sie eröffnet einen schnelleren Zugang zur Niederlassungser- laubnis, also zum unbefristeten Aufenthalt (§ 18c Abs. 2 Sätze 1 und 3 AufenthG).

5.4.1 Absenkung der Mindestgehaltsgrenze

Die Blaue Karte EU setzt derzeit gemäß § 18b Abs. 2 Satz 2 AufenthG eine akade- mische Ausbildung und ein Gehalt in Höhe von mindestens zwei Dritteln der jährli- chen Bemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung voraus. Das sind aktuell 58.400 Euro Jahresgehalt.³⁸ Hier ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht erforderlich.

Die bislang in § 18b Abs. 2 AufenthG geregelte Blaue Karte EU soll nun in einem ei- genen, neuen § 18g AufenthG-E geregelt werden. In § 18g Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E

³⁷ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 205 (206).

³⁸ www.bundesanzeiger.de/pub/publication/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/content/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/BAAnz%20AT%2023.12.2022%20B5.pdf?inline (2. März 2023).

wird die Mindestgehaltsgrenze auf 56,6 % derselben Grenze abgesenkt. Das wären künftig 49.581 Euro Jahresgehalt.³⁹

Der Deutsche Verein hat betont, dass Konkurrenz zwischen in- und ausländischen Arbeitnehmerinnen und -nehmern nicht zu sinkenden Löhnen oder einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen führen darf.⁴⁰ Daher weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins klarstellend darauf hin, dass tarifvertragliche und gesetzliche Mindestgehaltsgrenzen unberührt bleiben. Ein arbeitsvertragliches Unterschreiten tarifvertraglich oder gesetzlich festgelegter Beträge ist auch im Anwendungsbereich der Blauen Karte EU nicht möglich. Dies vorausgesetzt, begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins den erleichterten Zugang zur Blauen Karte EU als attraktiven Aufenthaltstitel.

5.4.2 Einbeziehung weiterer Berufsgruppen

Bislang setzt die Blaue Karte EU gemäß § 18b Abs. 2 Satz 1 AufenthG einen akademischen Abschluss voraus.

Künftig sollen die Regelungen der Blauen Karte EU gemäß § 18g Abs. 1 Satz 5 AufenthG-E auch für Fachkräfte gelten, „die ein tertiäres Bildungsprogramm, das mit einem Hochschulabschluss gleichwertig ist und mindestens drei Jahre Ausbildungsdauer erfordert, erfolgreich abgeschlossen“ haben, „wenn diese Qualifikation einem Ausbildungsniveau entspricht, das in der Bundesrepublik Deutschland mindestens der Stufe 6 der Internationalen Standardklassifikation im Bildungswesen (ISCED 2011) oder der Stufe 6 des Europäischen Qualifikationsrahmens zugeordnet ist.“

Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs der Blauen Karte EU wird unionsrechtlich von Art. 2 Abs. 8 RL (EU) 2021/1883 ermöglicht. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass Stufe 6 des ISCED 2011 in Unterkategorie 655 auch „Ausbildungsstätten/Schulen für Erzieher/-innen“ beinhaltet.⁴¹ Erzieherinnen und Erzieher können zwar schon jetzt gemäß § 18a AufenthG als Fachkraft einreisen. Ihre nun vorgesehene Einbeziehung in die Blaue Karte EU eröffnet ihnen aber die aufenthaltsrechtlichen Vorteile gegenüber anderen Aufenthaltserlaubnissen, die mit der Blauen Karte EU verbunden sind (siehe oben 5.4). Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt das als aufenthaltsrechtliche Aufwertung des Erzieherinnen- und Erzieherberufs.

5.4.3 Erweiterung der Liste der Engpassberufe

Art. 5 Abs. 4 der RL (EU) 2021/1883 erlaubt den Mitgliedstaaten, für Berufe, in denen ein besonderer Bedarf an Arbeitskräften besteht – sog. Engpassberufe – eine niedrigere Mindestgehaltsgrenze als die oben (5.4.1) genannte festzulegen. Voraussetzung ist, dass die entsprechenden Berufe zu den Hauptgruppen 1 und 2 der Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) (ABl. EU L 292/31 vom 10. November 2009), i.F.: ISCO-08, gehören. Auf dieser Grundlage trifft die geltende

39 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 63.

40 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (194).

41 ISCED 6: Bachelor- bzw. gleichwertiges Bildungsprogramm, <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/G293.html> (2. März 2023).

Blaue Karte EU nach § 18b Abs. 2 AufenthG in Satz 2 eine Sonderregelung für Engpassberufe. Für sie gilt eine niedrigere Mindestgehaltsgrenze von mindestens 52 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung.

In Engpassberufen soll die Blaue Karte künftig gemäß § 18g Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E bereits ab einem Gehalt von 45,3 % statt wie bisher 52 % zu erteilen sein, also 39.682,80 statt wie bislang 45.552⁴² Euro pro Jahr.

Zugleich soll die Liste der hiervon erfassten Engpassberufe ausgeweitet werden. Bislang erfasst die deutsche Umsetzung gemäß § 18b Abs. 2 Satz 2 AufenthG Fachkräfte mit akademischer Ausbildung, die einen Beruf ausüben, der zu den Gruppen 21, 221 oder 25 ISCO-08 gehört. Das sind Allgemein- und Fachärztinnen und -ärzte, Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftler, Mathematikerinnen und Mathematiker, Ingenieurinnen und Ingenieure sowie akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Künftig sollen gemäß § 18g Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E weitere Gruppen der genannten Standardklassifikation ISCO-08 hierunter fallen. Dazu soll unter anderem auch Gruppe 134 zählen. Unter Gruppe 134 fallen mit den Gruppen 1341 bis 1345 auch jeweils Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen der Kinderbetreuung, im Gesundheitswesen, der Altenbetreuung, der Sozialfürsorge und des Bildungswesens.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist angesichts der niedrigeren Mindestgehaltsschwelle klarstellend darauf hin, dass bei den Engpassberufen gemäß § 18g Abs. 1 Satz 2 AufenthG die Zustimmung der BA zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erforderlich ist. Unter anderem prüft die BA gemäß § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG, ob ein ausländischer Arbeitnehmer bzw. eine ausländische Arbeitnehmerin nicht zu ungünstigeren Bedingungen als andere Arbeitnehmerinnen und -nehmern beschäftigt wird. Zudem bleiben auch hier tarifvertragliche und gesetzliche Mindestgehaltsgrenzen unberührt.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Einbeziehung der genannten Führungskräfte aus Sozialen Berufen, Gesundheits- und Pflegeberufen. Ihre Einbeziehung wird unionsrechtlich von Art. 5 Abs. 4 RL (EU) 2021/1883 ermöglicht. Je nach Fallkonstellation können die genannten Führungskräfte zwar schon jetzt über andere, nationale Aufenthaltstitel einreisen. Die Einbeziehung in die Blaue Karte eröffnet ihnen aber die aufenthaltsrechtlichen Vorteile gegenüber anderen Aufenthaltserlaubnissen, die mit der Blauen Karte verbunden sind (siehe oben 5.4). Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt dies als aufenthaltsrechtliche Aufwertung von Führungskräften aus dem sozialen Bereich.

Darüber hinaus weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins darauf hin, dass Art. 5 Abs. 4 (EU) 2021/1883 durch den Verweis auf die Hauptgruppen 1 (Führungskräfte) und 2 (Akademische Berufe) es auch erlaubt, die unter 2635 ISCO-08 aufgeführten Sozialarbeiter in die Engpassberufe der Blauen Karte einzubeziehen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass Sozialarbeit und Sozialpädagogik oben (2.) dem Institut der Deutschen Wirtschaft zufolge als die Berufsgruppe mit der größten Fachkräftelücke ausgewiesen wurden. Auch hier wäre eine

42 <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/content/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/BAz%20AT%2023.12.2022%20B5.pdf?inline> (2. März 2023).

aufenthaltsrechtliche Aufwertung wünschenswert. Sie regt daher an, auch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in § 18g Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E aufzunehmen.

5.5 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung, der Berufsausbildung und des Studiums – Unbefristeter Aufenthalt

Die Niederlassungserlaubnis ist gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 AufenthG ein unbefristeter Aufenthaltstitel. Sie setzt gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 unter anderem voraus, dass sich die antragstellende Person seit fünf Jahren mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufhält. Eine Privilegierung gilt unter anderem für Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG) und Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 18b AufenthG). Sie benötigen gemäß § 18c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG nur einen vierjährigen Voraufenthalt.

Die vierjährige Voraufenthaltszeit soll nun nach § 18c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E für die genannten Fachkräfte auf drei Jahre abgesenkt werden.

Der Deutsche Verein hat betont, dass die Gewinnung von Fachkräften attraktive Rahmenbedingungen voraussetzt. Zu diesen gehört auch die Aussicht auf einen unbefristeten Aufenthalt.⁴³ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die vorgesehene Absenkung daher.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist zugleich darauf hin, dass für Personen, die erfolgreich eine Berufsausbildung abschließen – nach Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung, § 16a Abs. 1 AufenthG –, und Personen, die erfolgreich ein Studium abschließen – nach Aufenthalt zum Zweck des Studiums, § 16b Abs. 1 AufenthG –, im vorliegenden Entwurf keine Verbesserungen auf dem Weg zum unbefristeten Aufenthalt vorgesehen sind. Um hier ausgebildete Fachkräfte in Deutschland zu halten, wäre dies aber sinnvoll. Auch würde es dem von der Bundesregierung angestrebten Ziel der Reduzierung der Abwanderung⁴⁴ dienen. In diesem Zusammenhang ist auf die Regelung des § 9 Abs. 4 Nr. 3 AufenthG hinzuweisen: Hiernach wird die Zeit eines rechtmäßigen Aufenthalts zum Zweck des Studiums oder der Berufsausbildung im Bundesgebiet nur zur Hälfte auf die für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis erforderliche Voraufenthaltszeit angerechnet. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, diese Zeiten durch Streichung von § 9 Abs. 4 Nr. 3 AufenthG voll anzurechnen.

5.6 Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen

Es gibt derzeit 21 Drittstaaten, mit denen Deutschland bilaterale völkerrechtliche Abkommen zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungs-, insbesondere Rentenansprüchen, abgeschlossen hat.⁴⁵ Während die Übertragbarkeit solcher Ansprüche innerhalb der EU durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit geregelt ist, sind bei außerhalb der EU liegenden Drittstaaten einzelne völkerrechtliche Abkommen erforderlich.

43 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (203).

44 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Fachkräftestrategie der Bundesregierung, BT-Drucks. 20/3990, S. 25.

45 https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Ausland/Sozialversicherungsabkommen/sozialversicherungsabkommen_detailseite.html (2. März 2023).

Der Deutsche Verein hat darauf hingewiesen, dass grenzüberschreitende Mobilität mit einer Absicherung der Ansprüche aus den sozialen Sicherungssystemen verbunden sein muss. Er hat deshalb den Abschluss weiterer Sozialversicherungsabkommen angeregt. Sie dienen der erforderlichen sozialen Absicherung von Fachkräften ebenso wie der Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland.⁴⁶ Daher bekräftigt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins diese Anregung.

46 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (204).

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private
Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Stellungnahme des Generalsekretariats des Deutschen Roten Kreuzes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Stand 17.02.2023)

Der Arbeitskräftemangel, sowohl bei den Fach- als auch bei den Hilfskräften, ist ein zunehmendes gesamtgesellschaftliches Problem, das sich aufgrund des demographischen Wandels in den kommenden Jahren nochmals verschärfen wird.

Die Sozial- und Gesundheitsberufe (SAGE¹-Berufe) sind vom Arbeitskräftemangel in einem besonders starken Maß betroffen. Sowohl Fach- als auch Hilfskräfte fehlen in einem so erheblichen Ausmaß, dass in vielen Bereichen – insbesondere bei der Pflege und bei der Betreuung von Kindern und Menschen mit Behinderungen – an vielen Orten ein Versorgungseingpass und immer häufiger ein Versorgungsnotstand besteht, sodass im schlimmsten Fall Einrichtungen und Dienste wegen Personalmangels geschlossen werden müssen. Das DRK hat in seinem Brennpunkt 01/2022² die prekäre Personalsituation, von der auch eigene Einrichtungen und Dienste betroffen sind, dargestellt und politisches Handeln eingefordert.

Im Koalitionsvertrag hat die Regierungskoalition vereinbart, die benötigten Fachkräfte durch bessere Bildungschancen, gezielte Weiterbildung, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung sowie durch eine Modernisierung des Einwanderungsrechts zu gewinnen. Die Bundesregierung greift dieses Ziel mit ihrer jüngst veröffentlichten Fachkräftestrategie auf und hat zahlreiche Maßnahmen, darunter auch die Modernisierung und Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts, angestoßen.

Der nun vorliegende Referentenentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung zielt darauf ab, Fachkräfte aus Drittstaaten für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen, indem die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung verbessert werden. Zudem sollen bewährte Ansätze der Arbeitskräftegewinnung, wie die Verlängerung der Westbalkanregelung, verstetigt werden.

Das DRK begrüßt den vorliegenden Gesetzesentwurf als weiteren Schritt in die richtige Richtung. Zusätzlich zur vorrangigen Hebung inländischer und der Erschließung innereuropäischer Arbeitskraftpotenziale, ist die Erleichterung der Einwanderung aus Drittstaaten eine weitere Möglichkeit, um den Arbeitskräftemangel zu lindern. Aus Sicht des DRK gibt es jedoch, gerade auch in Bezug auf die Arbeitskräfteeinwanderung für SAGE-Berufe, Verbesserungspotenziale, die wir im Folgenden darstellen.

¹ Die Abkürzung SAGE steht für Soziale Arbeit, Gesundheit, Erziehung und Bildung.

² Die DRK-Wohlfahrt, Brennpunkt Wohlfahrt, Nr. 01/2022: [Der Arbeitskräftemangel holt uns ein. Eine integrierte Beschäftigungspolitik ist notwendig.](#)

Es braucht zielgenaue gesetzliche Regelungen

1. Eine der wesentlichen Neuregelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs ist die Chancenkarte, § 20a AufenthG-E. Mit dieser wird ein Punktesystem geschaffen, das die Nachhaltigkeit der Berufsintegration prognostizieren soll und es Drittstaatsangehörigen mit einem hohen Berufsintegrationspotenzial ermöglicht, bereits für die Arbeitsplatzsuche einen befristeten Aufenthaltstitel zu erhalten. Bisher ist dies nach § 20 AufenthG Fachkräften nur für die Suche nach einem Arbeitsplatz, zu dessen Ausübung ihre Qualifikation sie befähigt, möglich.

Das DRK begrüßt die Chancenkarte im Hinblick darauf, dass die Anerkennung der beruflichen Qualifikation in Deutschland nicht schon bei der Erteilung der Chancenkarte vorliegen muss. Auch das Abstellen auf Patenschaften im System der Punktevergabe sieht das DRK positiv, da eine gelingende Inklusion ein wichtiger Faktor bei der Verstetigung des Aufenthalts ist.

Das DRK hält den Mehrwert der Chancenkarte jedoch für fraglich. Zwar richtet sich das Punktesystem nach Qualifikation, Sprachkenntnissen, Berufserfahrungen, Deutschlandbezug und Alter, da die Erteilung der Chancenkarte jedoch voraussetzt, dass eine mindestens zweijährige ausländische Ausbildung abgeschlossen wurde, stellt auch diese neue Regelung hauptsächlich auf die Qualifikation ab.

Empfehlung:

Da die qualifikationsbezogene Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte bereits über § 20 AufenthG möglich ist, sollte § 20a AufenthG nicht primär an die Qualifikation anknüpfen, sondern den weiteren Kriterien mehr Gewicht zukommen lassen.

Die vorgesehenen Regelungen zur Punktevergabe sind sehr komplex gestaltet, von daher schwer verständlich und bürokratieaufwendig.

Empfehlung:

Eine Vereinfachung der Punktevergabe ist anzustreben. Bei der Festlegung der Kriterien ist darauf zu achten, dass diese nicht diskriminierend sind und die Arbeitsplatzsuchenden eine tatsächliche Chance auf die Verwirklichung ihrer arbeitsmarktspezifischen Potentiale erhalten.

Das DRK sieht in der Neuregelung, dass während der Arbeitsplatzsuche Beschäftigungen von insgesamt zwanzig Stunden je Woche ausgeübt werden können, einen Schritt in die richtige Richtung. Es ist notwendig, dass Arbeitsplatzsuchenden die Möglichkeit eröffnet wird, während der Zeit der Suche ihren Lebensunterhalt sicherzustellen.

2. Durch den vorliegenden Referentenentwurf wird vorrangig die Fachkräfteeinwanderung geregelt. In den für die DRK-Wohlfahrt relevanten SAGE-Berufen, und hier insbesondere in der Pflege und Betreuung, fehlen jedoch nicht nur Fachkräfte. Auch bei Pflegehilfskräften mit mindestens 12-monatiger Ausbildung liegt ein hoher ungedeckter Bedarf vor. Bei den geringqualifizierten Unterstützungskräften mit Qualifizierungen von unter 12 Monaten ist ein Mangel absehbar.

2.1. Das DRK begrüßt die vorgesehene Ergänzung der Beschäftigungsverordnung (BeschV) um § 22a ausdrücklich, durch die auch Pflegehilfskräften mit mindestens 12-monatiger Ausbildung eine Zustimmung für eine Beschäftigung erteilt werden kann. Dies ist sowohl für im Inland als auch, bei entsprechender Anerkennung, für im Ausland erworbene Berufsausbildungen möglich.

Das DRK weist darauf hin, dass die Gleichstellung einer mindestens einjährigen Pflegehelferausbildung mit einer qualifizierten Berufsausbildung im Sinne von § 2 Abs. 12a AufenthG die Vorteile hätte, dass für Pflegehilfskräfte damit auch die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gem. § 19d AufenthG, der Duldung gem. § 60c AufenthG sowie die Zulassung zu einem Sprachkurs vor Beginn einer Ausbildung (§ 16a Abs. 1 S.3 AufenthG) möglich wären.

Empfehlung:

Mindestens einjährigen Pflegehelferausbildungen sollten mit einer qualifizierten Berufsausbildung im Sinne von § 2 Abs. 12a AufenthG gleichgestellt werden.

Die Ausbildungen zur Pflegehilfskraft sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Das betrifft sowohl den Ausbildungsinhalt und die Ausbildungslänge als auch die Bezeichnung des Berufsabschlusses. Zudem ist die Pflegehilfskraft-Ausbildung in einigen Bundesländern eine schulische und keine berufliche Ausbildung.

Empfehlung:

Es ist sicherzustellen, dass klar geregelt ist, welche Pflegehilfskraft-Qualifizierung unter die Neuregelung des § 22a BeschV fallen. Auch schulische Ausbildungen sind einzubeziehen. Durch die Bezeichnung des Berufsabschlusses dürfen keine Ausschlussituationen entstehen.

Die Regelung des § 22a BeschV ist als Ermessens-Regelung formuliert und sieht einen Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) vor. Aufgrund des großen Mangels an Pflegehilfskräften ist aus Sicht des DRK ein Zustimmungsvorbehalt der BA nicht erforderlich.

Empfehlung:

Um bürokratische Hürden abzubauen und Bearbeitungszeiten zu verkürzen, sollte der Zustimmungsvorbehalt der BA zur Beschäftigung von Pflegehilfskräften entfallen.

Auch mit der Neuregelung der BeschV werden Pflegehilfskräfte nicht als Fachkräfte gem. § 18a AufenthG eingestuft, sondern erhalten ihre Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung der Erwerbstätigkeit über § 19c AufenthG i.V. mit § 22a BeschV. Dies führt dazu, dass ihnen keine befristete Aufenthaltserlaubnis für die Arbeitsplatzsuche erteilt werden kann, denn sowohl § 20 AufenthG als auch § 20a AufenthG-E setzen eine abgeschlossene mindestens zweijährige Berufsausbildung voraus.

Empfehlung:

Es ist sicherzustellen, dass Pflegehilfskräfte eine befristete Aufenthaltserlaubnis für die Arbeitsplatzsuche erhalten können. Hierfür ist eine entsprechende Klarstellung bzw. Ergänzung der in § 20 AufenthG und § 20a AufenthG-E erforderlich.

2.2. Im Bereich der Assistenz- und Betreuungskräfte in der Pflege und Betreuung ist ein Mangel an nicht- und geringqualifizierten Kräften absehbar.

Das DRK begrüßt die Entfristung und die Kontingenterhöhung bei der sogenannten „Westbalkanregelung“ gem. § 26 BeschV, die vielfach auch von Assistenz- und Betreuungskräften der Wohlfahrtspflege genutzt wird.

Das DRK sieht jedoch die Notwendigkeit, dass der Schutz der über die Westbalkanregelung einreisenden Arbeitskräfte verbessert wird. Der Ausschluss des § 9 BeschV in § 26 BeschV bewirkt, dass auch nach mehrjähriger Vorbeschäftigung die erneute Zustimmung der BA zu

einem Arbeitgeberwechsel erforderlich ist. Die dadurch entstehende Abhängigkeit des Arbeitnehmenden vom Arbeitgebenden sollte vermieden werden.

Empfehlung

Der Ausschluss des § 9 BeschV sollte entfallen.

Darüber hinaus sind in verstärktem Maße inländische Potenziale, auch mit Hilfe entsprechender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, zu heben. Sollten hierüber nicht in ausreichendem Maße Assistenz- und Betreuungskräfte gewonnen werden können, muss perspektivisch ein Verzicht auf die Kontingent-Obergrenze und die Ausweitung der sogenannten „Westbalkan-Regelung“ auf weitere Herkunftsstaaten angedacht werden.

3. Für die langfristige Gewinnung von Drittstaatsangehörigen als Fachkräfte für den innerdeutschen Arbeitsmarkt spielt der Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten, der in § 16a AufenthG geregelt ist, eine entscheidende Rolle.

Jungen Menschen wird durch eine Ausbildung im Inland die Möglichkeit gegeben, diejenigen Qualifikationen zu erwerben, die sie auf dem deutschen Arbeitsmarkt benötigen, was auch für die Arbeitgebenden von Vorteil ist. Da Drittstaatsangehörige nach Abschluss einer inländischen Fachkraftausbildung anschließend als Fachkraft in Deutschland arbeiten können, erhalten junge Auszubildende eine Perspektive, ihren Lebensmittelpunkt langfristig in Deutschland zu begründen. Um das große perspektive Fachkräftepotential, das in Auszubildenden ruht, zu sichern, ist es notwendig, den Zugang zur Ausbildung gem. § 16a AufenthG so einfach wie möglich zu gestalten.

Bei den SAGE-Berufen gibt es einen so großen Mangel an Fachkräften, dass Versorgungsangebote eingestellt werden müssen. Fachkräfte werden dringend benötigt. Bürokratische Hürden bei der Ausbildungsplatzsuche sind deshalb zu vermeiden.

Empfehlung:

Verzicht auf die Zustimmungspflicht gem. § 39 AufenthG, wenn ein Ausbildungsvertrag vorliegt und die vorgeschriebene Vergütung vereinbart ist.

Auch für die Ausbildungsplatzsuche sollte die Suche im Inland und ein Probe-Arbeiten möglich sein.

Empfehlung:

Für eine Ausbildungsplatzsuche im Inland und ein Probe-Arbeiten während der Ausbildungsplatzsuche sind Regelungen entsprechend der Chancenkarte gem. § 20a AufenthG vorzusehen.

Im Bereich der SAGE-Berufe gibt es neben betrieblichen auch schulische Ausbildungen.

Empfehlung:

Es ist sicherzustellen, dass auch schulische Ausbildungen von § 16a AufenthG mit umfasst werden.

4. Für Geduldete sollte der Zugang zu Aufenthaltstiteln zum Zweck der Ausbildung erleichtert werden.

Bislang ist ein Wechsel aus einer Duldung heraus in eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung ausgeschlossen. Dadurch können wichtige Arbeitskraftpotenziale verloren gehen.

Empfehlung:

Eine Regelung, entsprechend § 19d AufenthG für den Wechsel Geduldeter in eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung, sollte geschaffen bzw. § 19d AufenthG entsprechend erweitert werden.

Es braucht barriere- und bürokratiearme Verfahren

1. Die Umsetzung guter Einwanderungspolitik ist immer auch von einer zügigen Verfahrensabwicklung der Auslandsvertretungen bei der Visabearbeitung sowie der Ausländerbehörden bei der Bearbeitung der Anträge auf Erteilung der Aufenthaltstitel abhängig. Auch in diesen Behörden besteht ein Fachkräftemangel. Die hohe Arbeitsbelastung des Personals führt zu langen Bearbeitungszeiten. Dies kann dazu führen, dass Deutschland für einwanderungswillige Arbeitskräfte unattraktiv wird. Ziel muss es deshalb sein, Verfahren so einfach und bürokratiearm wie möglich zu gestalten.

Bei den SAGE-Berufen handelt es sich um Berufe mit staatlichen Anerkennungsverfahren und einem reglementierten Zugang. Von daher ist es für die Fach- und Hilfskräftegewinnung in diesem Bereich eine grundlegende Voraussetzung, dass die Anerkennung der ausländischen Abschlüsse innerhalb eines kurzen Zeitfensters erfolgt. Andernfalls droht die Gefahr, dass interessierte Arbeitskräfte in der Wartezeit ihr Interesse an einer Arbeitsaufnahme in Deutschland verlieren und lange Vakanzen auf dringend benötigten Arbeitsplätzen entstehen.

Empfehlung:

Um den bürokratischen Aufwand zu reduzieren, sollte angestrebt werden, das Anerkennungsverfahren für ausländische Abschlüsse bundesweit zu vereinheitlichen und durch eine zentrale Stelle zu bearbeiten.

Um die Notwendigkeit aufwendiger Einzelfallprüfungen zu reduzieren, regen wir für regelmäßig wiederkehrende Anerkennungsverfahren von Fach- und Hilfskräften mit gleichartigen staatlichen Abschlüssen desselben Staates das Führen eines öffentlich einsehbaren Berufe-Registers an, in der die Vergleichbarkeit des Abschlusses mit einem innerdeutschen Abschluss festgelegt wird und auf das im Anerkennungsverfahren verbindlich zurückgegriffen werden kann.

2. Für Auszubildende und Arbeitskräfte, die sich bereits in Deutschland befinden, braucht es besserer Verfahren zum Wechsel zwischen verschiedenen Arbeitgebern und zwischen verschiedenen Aufenthaltstiteln.

2.1. Wurde eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt, ist sie in den ersten beiden Jahren an einen bestimmten Arbeitgeber und eine bestimmte Position gebunden (§ 9 BeschV). Bei einem Wechsel des Arbeitgebers muss die BA zustimmen.

Empfehlung:

Das Zustimmungserfordernis zum Arbeitsplatzwechsel sollte entfallen, nicht nur zur Vermeidung unnötiger Bürokratie, sondern vor allem auch, um Abhängigkeiten der Arbeitnehmenden von ihren Arbeitgebenden zu vermeiden.

2.2. Ein reibungsloser Übergang zwischen den Aufenthaltstiteln zum Zweck der Ausbildung (§ 16a AufenthG) und zum Zweck der Erwerbstätigkeit (§ 18a AufenthG) muss sichergestellt werden.

Nach Abschluss ihrer erfolgreich bestandenen inländischen Ausbildung, dauert es oft mehrere Wochen, bis Drittstaatsangehörigen eine Aufenthaltsgenehmigung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit (§ 18a AufenthG) und die damit verbundene Arbeitserlaubnis erteilt wird. Dies

führt zu einer erzwungenen Arbeitslosigkeit, in der auch kein Geld für den Lebensunterhalt verdient werden kann.

Gerade bei den, dringend benötigten, Pflegefachkräften sind die Verfahren besonders zeitintensiv, da der neue Aufenthaltstitel erst beantragt werden kann, wenn die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen wurde. Dies setzt nicht nur das Bestehen der Prüfung voraus, sondern die Erteilung der Berufsausübungserlaubnis, für die weitere Prüfungsschritte erforderlich sind (u.a. Nachweis Sprachkenntnisse, Führungszeugnis).

Empfehlung:

Der Übergang muss über eine geeignete rechtliche Regelung, und insbesondere durch eine zeitnahe, zügige Bearbeitung, so gestaltet werden, dass die Pflegekräfte ohne Zeitverzögerung in ihrem Beruf arbeiten können.

Inklusion und Teilhabe sind Grundvoraussetzung einer langfristigen Erwerbstätigkeit in Deutschland

1. Der Familiennachzug gem. §§ 29 ff. AufenthG zu Drittstaatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken sollte so einfach wie möglich gestaltet werden, um Deutschland für Arbeitskräfte aus Drittstaaten attraktiv zu machen.

Empfehlung:

Das Erfordernis, dass der nachziehende Ehepartner/die nachziehende Ehepartnerin über deutsche Sprachkenntnisse entsprechend dem A1-Niveau verfügt (§ 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG) sollte nicht nur für Ehepartner von Fachkräften, sondern generell entfallen. Denn häufig ist es einfacher, die Sprache nach der Einreise in Deutschland zu erlernen.

2. Gem. § 45b AufenthG sollen ab dem 1.1.2026 die Beratungsangebote ausgebaut werden. Die Beratung soll auch arbeits- und sozialrechtliche Fragestellungen behandeln.

Da erfolgreiche Inklusion immer auch eine begleitende qualitativ hochwertige Beratung mit ausreichender Personalausstattung erfordert, wird der geplante Ausbau der Beratungsstruktur vom DRK begrüßt. In einem Einwanderungsland ist Migrationsberatung eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die auf verlässliche Strukturen und Finanzierungsgrundlagen aufgebaut sein muss.

Empfehlung:

Da nach dem Auslaufen der Covid 19-Maßnahmen davon auszugehen ist, dass die Verbesserungen durch die Neuregelungen zur Fachkräfteeinwanderung zeitnah zu einer Zunahme der Einwanderung aus Drittstaaten führen, sollte auch die Finanzierung für einen Ausbau der Beratungsstruktur nicht erst zum 1.1.2026, sondern zeitnah beginnen.

Für die Finanzierung der Beratungsangebote sollte eine bürokratiearme, auf eine Verstetigung der Finanzierung ausgelegte Finanzierungsform gewählt werden.

Es ist aus Sicht des DRK nicht zweckdienlich, Parallelstrukturen aufzubauen, sinnvollerweise sollten bestehende Angebote ausgebaut und verstetigt werden. Das Netzwerk IQ bietet im Bereich Arbeitsmarktintegration für Menschen mit Migrationshintergrund bereits gute und zielführende Beratung an, die ausgeweitet werden kann. Ergänzend können einwandernde Arbeitskräfte und deren Angehörige auch die Beratungsangebote der MBE und JMD nutzen. Auch deren Ressourcen und Finanzierungsstrukturen müssen den wachsenden Anforderungen angepasst werden.

Berlin, 06.03.2023

Deutsches Rotes Kreuz

Kontakt: Barbara Kurz, b.kurz@drk.de
Birgit Stennert, b.stennert@drk.de



**Stellungnahme des Deutschen Studierendenwerks (DSW)
zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung
(Referentenentwurf des BMI und BMAS, Stand: 17.2.2023)**

Das Deutsche Studierendenwerk (DSW) ist der Dachverband der 57 Studierendenwerke in Deutschland und nimmt außerdem satzungsgemäß sozialpolitische Belange der Studierenden der Hochschulen wahr. Vor diesem Hintergrund nehmen wir im Folgenden zu dem o.g. Referentenentwurf Stellung, soweit dies einzelne Aspekte sozialpolitischer Belange internationaler Studierender betrifft.

Allgemeine Anmerkungen

Das DSW hatte Gelegenheit bei einem Austausch im BMBF am 8.8.2022 bestehende Handlungsbedarfe von internationalen Studierenden einzubringen. Wir begrüßen, dass in dem vorliegenden Gesetzesentwurf an einzelnen Stellen bereits unsere Anregungen umgesetzt wurden. Im Folgenden beschreiben wir den aus unserer Sicht weiterhin bestehenden Anpassungsbedarf.

Dauer der Aufenthaltserlaubnis

In dem geplanten § 16b Abs. 2 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (im Folgenden: AufenthG-E) ist vorgesehen, die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis nach § 16b künftig in der Regel für zwei und nur ausnahmsweise, insbesondere bei einjährigen Studiengängen, für ein Jahr auszustellen. Die Regelerteilung für zwei Jahre ist sinnvoll, sollte sich aber nicht nur auf die erstmalige Erteilung beziehen, sondern generell als Regel vorgegeben werden. Abweichungen in Fällen, in denen ein weiterer Kontrollbedarf besteht, kann im Rahmen der Ausnahmen problemlos Rechnung getragen werden.

Wünschenswert erscheint eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung, dass die Sicherung des Lebensunterhalts nicht für den gesamten Zeitraum gefordert werden darf, sondern maximal für ein Jahr. Schon in den Verwaltungsvorschriften 2009 heißt es (16.0.8.3): „Kann der Ausländer die Lebensunterhaltssicherung nur für die Dauer von weniger als einem Jahr nachweisen, hat dies keine Auswirkung auf den Verlängerungszeitraum der Aufenthaltserlaubnis. In diesen Fällen ist die Aufenthaltserlaubnis mit der Auflage zu versehen, vor Ablauf des Zeitraumes, für den die Lebensunterhaltssicherung nachgewiesen wurde, die weitergehende Lebensunterhaltssicherung nachzuweisen.“

Erwerbstätigkeit während des Studiums

Nach der Begründung des Referentenentwurfs (S. 76) soll die Aufenthaltserlaubnis zum Studium (§ 16b AufenthG-E) „künftig in eindeutigerer Weise typische studienbegleitende Erwerbstätigkeiten ermöglichen. Die Änderung soll es Studierenden ermöglichen, eine Beschäftigung neben dem Studium analog zur sozialversicherungs-rechtlichen Bewertung zu Werkstudenten in einer oder mehreren Beschäftigungen bis zu 20 Stunden in der Woche auszuüben.“ Die erweiterte Nebentätigkeit auf 140 ganze oder 280 halbe Tage, alternativ bis zu 20 Wochenstunden in § 16b Abs. 3 AufenthG-E ist zu begrüßen, die derzeit vorgesehene Formulierung ist jedoch leider so umständlich, dass dadurch ein überflüssiger Beratungsbedarf ausgelöst würde. Sinnvoller ist es, das Werkstudierendenprivileg als Kriterium zu wählen und Tätigkeiten zu erlauben, die vom Umfang her als Nebentätigkeit im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 3 SGB V zu werten sind.

Die Regelungen zur Nebentätigkeit gelten nun auch in der studienvorbereitenden Phase. Diese Regelung ist sinnvoll. Zumindest in der Gesetzesbegründung sollte klargestellt werden, dass ein Erwerbseinkommen auch bei der erstmaligen Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 16b AufenthG zu berücksichtigen ist. Dazu verpflichtet auch die Rest-RL, Art. 7 Abs. 1 c): „[...] ob die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen, stützt sich auf eine Einzelfallprüfung und berücksichtigt die Mittel, die u.a. aus [...] einem gültigen Arbeitsvertrag oder einem verbindlichen Arbeitsplatzangebot [...] stammen“. Es kommt immer häufiger vor, dass Personen mit einem rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16b AufenthG beantragen, z.B. internationale Studierende aus der Ukraine. Für diese Personen sollte die Möglichkeit bestehen, durch eine Arbeitsstelle die Sicherung des Lebensunterhalts nachzuweisen.

Die Definition der studentischen Nebentätigkeit (Begründung des Referentenentwurfs, S. 78) bleibt ebenfalls weiterhin auf „Beschäftigung“ beschränkt. Es würde den tatsächlichen Gegebenheiten der Erwerbsmöglichkeiten für Studierende entsprechen, Honorartätigkeiten generell in die erlaubte Erwerbstätigkeit während des Studiums einzubeziehen, die selbständige Form der Erwerbstätigkeit wird auch von der Rest-RL Art. 24 Abs. 1 erfasst. Es gibt keinen vernünftigen Grund sie anders zu behandeln als eine Beschäftigung.

Die Neuregelung zur Beschäftigung im Rahmen der europäischen Mobilität gemäß § 16c AufenthG-E, enthält eine Anpassung an die erweiterte Beschäftigungserlaubnis für Studierende mit Aufenthaltserlaubnis nach § 16b AufenthG. Sie ist sachgerecht und könnte entsprechend dem obenstehenden Vorschlag zu § 16b Abs. 3 AufenthG-E vereinfacht werden.

Die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck eines Sprachkurses gemäß § 16f AufenthG-E ermöglicht nun eine Nebentätigkeit von 20 Stunden/Woche. Das ist sinnvoll und kann als Vorbereitung für die Aufnahme eines Studiums genutzt werden.

Zweckwechsel

Im Rahmen eines Studienaufenthalts werden gemäß § 16b Abs. 4 AufenthG-E Zweckwechselverbote weitgehend gestrichen. Das erleichtert die Flexibilität. Erhalten bleiben die Verbote eines Wechsels in kurzfristige Tätigkeiten nach § 19c AufenthG, insbesondere Freiwilligendienste und Au-pair. Diese Zweckwechselverbote beizubehalten erscheint aus unserer Sicht nicht sinnvoll, weil auch der Wechsel in eine kurzfristige Beschäftigung hilfreich sein kann, um Studienunterbrechungen zu ermöglichen, gerade auch, um die sprachlichen Anforderungen für ein Studium zu erfüllen bzw. zu vertiefen.

Für die Aufenthaltserlaubnis zu Sprachkursen nach § 16f AufenthG-E fallen die Zweckwechselverbote weg.

Nach dem Studium

Mit § 18b AufenthG-E wird nach dem Studium jede qualifizierte Tätigkeit ermöglicht. Damit entfällt die Detailprüfung, ob die Anforderungen an die Beschäftigung sich mit Studieninhalten decken. Die Verantwortung, ob die Qualifikation für die qualifizierte Tätigkeit geeignet ist, liegt damit allein bei den Arbeitgeber*innen. Das ist sinnvoll und begünstigt einen schnellen Einstieg ins Berufsleben. Die Zustimmung der Arbeitsagentur entfällt.

Wir begrüßen, dass mit § 18 g AufenthG-E nach dem Studium der Zugang zur Blauen Karte EU und damit auch zu einer schnellen Niederlassungserlaubnis erleichtert wird. Für die Erteilung bedarf es keine Zustimmung der Arbeitsagentur mehr.

Nach dem Studium wird die Zweckrichtung der Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG-E auf das Ziel „Erwerbstätigkeit“ erweitert und damit ausdrücklich auch zum Zweck der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit erteilt. Darin liegt keine wesentliche praktische Veränderung, aber eine wichtige Klarstellung entsprechend der Vorgaben des Art. 25 Abs. 1 der Rest-RL.

Nach dem Referentenentwurf soll nun ausdrücklich ein Leistungsausschluss in einem ergänzten § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b SGB II für die Zeit der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitssuche, der Ausbildungs- oder Studienplatzsuche oder einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis nach § 20a AufenthG-E aufgenommen werden. Der Leistungsausschluss in der Zeit der Arbeitssuche mit Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG-E wird bislang schon so praktiziert, so wird jedoch der Umgang mit Notsituationen (Unfall, Krankheit, Schwangerschaft) in dieser Phase des Aufenthalts erschwert. Es ist nicht zielführend, dass in Deutschland ausgebildete Akademiker*innen wegen einer vorübergehenden Notlage ihr Aufenthaltsrecht in Deutschland verlieren.

Weitergehende Forderungen

Wir möchten die Gelegenheit nutzen, um darüber hinaus folgende Vorschläge zu unterbreiten und auf bestehende Herausforderungen für internationale Studierende hinzuweisen.

Wir empfehlen, die Aufenthaltserlaubnis zur Studienplatzsuche nach § 17 Abs. 2 AufenthG ebenfalls mit einer Erwerbstätigkeit im Umfang von 20 Stunden/Woche zu versehen.

Aus § 19f Abs. 1 AufenthG sollten § 16b Abs. 1 und 5 als Ausschlussgründe vollständig gestrichen werden. Die aktuelle Regelung führt immer wieder zu Sorgen, z.B. bei ukrainischen Geflüchteten mit § 24, da sie Personen mit humanitären Aufhalten vom Wechsel ins Studium ausschließt, und ist unionsrechtlich nicht erforderlich (Art. 20 Rest-Richtlinie).

Die Lebensunterhaltssicherung für die Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG sollte als erfüllt angesehen werden, solange keine Leistungen nach SGB II/SGB XII bezogen werden. In der Phase nach dem Abschluss des Studiums muss der Lebensunterhalt zum Teil aus verschiedenen Ressourcen (mehrere Honorartätigkeiten, Unterstützungsleistungen von Dritten) zusammengetragen werden. Hier sollten alle Beteiligten von einem unnötigen bürokratischen Aufwand entlastet werden. Die Rest-RL verlangt keinen entsprechenden Nachweis.

Beim Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) für Studienkollegiat*innen und Promovend*innen bietet sich eine Angleichung an die Regelung für ukrainische Geflüchtete an: der Beitritt als freiwilliges Mitglied zur GKV kann innerhalb von sechs Monaten nach der Einreise beantragt werden (§ 417 SGB V). Momentan können sich die genannten Gruppen nur bei (meist unzureichenden) privaten Krankenversicherungen versichern, der Wechsel von einer privaten in eine gesetzliche Krankenversicherung ist nicht möglich.

Beim Rundfunkbeitrag sollte der Bund auf den Beitragsservice zugunsten internationaler Studierender einwirken. Der Beitragsservice sollte sein Online-Formular für eine Befreiung der Gebühren so umgestalten, dass es internationale Studierende nicht – wie bisher – ausschließt. Hintergrund: Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts können sich auch internationale Studierende von den Rundfunkgebühren befreien lassen, wenn sie nachweisen, nur über Mittel in Höhe des zu erbringenden Finanzierungsnachweises zu verfügen. Trotz mehrerer DSW-Schreiben hat der Beitragsservice es bisher versäumt, seine bestehenden Befreiungsformulare dem Gerichtsurteil anzupassen, so dass internationalen Studierenden diese Antragsmöglichkeit versagt bleibt.

Berlin, 7. März 2023

Matthias Anbuhl
Vorstandsvorsitzender des Deutschen Studierendenwerks

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17.02.2023 sowie zum Entwurf einer Verordnung zur Erleichterung und Steigerung der Erwerbsmigration vom 17.02.2023

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1653
politische.kommunikation@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, den 7.03.2023

Die Diakonie Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändebeteiligung. Hinsichtlich der Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmens für die Einwanderung von Fachkräften kann die Diakonie Deutschland auf Erfahrungen zurückgreifen, die diakonische Migrationsfachdienste bei ihrer täglichen Arbeit nah an den Menschen machen. Dazu zählen Migrationsberatungsstellen für erwachsene Zugewanderte (MBE), Jugendmigrationsdienste (JMD), Flüchtlingsberatungsstellen, Anerkennungsberatungsstellen, Welcome-Center, das Projekt "Vorbereitet und erfolgreich nach Deutschland", internationale Ausbildungsprojekte und weitere spezialisierte Angebote.

Unsere Migrationsfachdienste beraten Fachkräfte aus Drittstaaten, Menschen, die im Rahmen der Freizügigkeit aus anderen EU-Staaten/EWR/CH zuwandern sowie Menschen, die aus familiären oder humanitären Gründen einen Aufenthaltstitel erhalten. Auch unter Letztgenannten befinden sich viele Menschen mit unterschiedlichen beruflichen Qualifikationen, auf die Deutschland dringend angewiesen ist.

Zusammenfassende Bewertung

Die Diakonie Deutschland begrüßt die Eckpunkte des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung besonders im Hinblick auf die sog. Erfahrungs- und Potenzialsäule. Idealerweise wird hiermit ein Beitrag geleistet, Anreize für eine gut vorbereitete Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung zu setzen sowie positive Rahmenbedingungen für informierte und selbstbestimmte Migrationsentscheidungen zu schaffen.

Nach Durchsicht des Gesetz- und Verordnungsentwurfs wird deutlich, dass Hürden im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration an vielen Stellen abgebaut werden sollen. Durch die Vorhaben (Neben-)Beschäftigungserlaubnisse zu erweitern, Zweckwechselverbote zu reduzieren, Vorrangprüfungen entfallen zu lassen sowie die Erteilungsdauer von einigen Aufenthaltstiteln zu verlängern will der Gesetzgeber weniger streng bzw. fordernd mit Bildungs- und Erwerbsmigrant:innen umgehen. Das ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der Verfahrensvereinfachung zu begrüßen. Aufgrund des vielerorts bestehenden gravierenden Ressourcenmangels in den Einwanderungs- und Ausländerbehörden ist es sinnvoll, das

Aufenthaltsgesetz nicht noch komplizierter zu gestalten. Es sollte bei jeder gesetzlichen Änderung die vorrangige Prämisse gelten, das Bildungs- und Arbeitsmigrationsrecht zu vereinfachen.

Bedeutsam erscheint die künftig nicht mehr nur auf IT-Fachkräfte beschränkte Möglichkeit für berufserfahrene Drittstaatsangehörige, auch ohne einen als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannten Berufsabschluss als Fachkraft im nicht reglementierten Bereich arbeiten zu können (§ 6 BeschV-E). Durch die Einführung einer Anerkennungspartnerschaft soll ausländischen Arbeitskräften mit Berufs- oder Hochschulabschluss zudem die Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung ermöglicht werden und - anders als bisher - parallel das Anerkennungsverfahren erst im Inland durchlaufen werden können (§ 19d AufenthG-E).

Diese Schritte sind grundsätzlich zu begrüßen. Sie sind allerdings auch überfällig, da viele Hürden im Einwanderungsrecht aus einer Zeit herrühren, in der es noch strittig war, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist und das Aufenthaltsrecht überwiegend vom Gedanken der Gefahrenabwehr getragen wurde.

Keine Verbesserung bringt der Entwurf im Hinblick auf einen Spurwechsel in Aufenthalte zwecks Bildung und Erwerbstätigkeit für geduldete Personen, deren Asylantrag abgelehnt oder zurückgenommen wurde. Die koalitionsvertraglich vereinbarte Umstellung der Ausbildungsduldung in eine Ausbildungsaufenthaltserlaubnis für Geduldete lässt weiterhin auf sich warten. Die integrationshemmende Sperrwirkung für "abgelehnte Asylsuchende" in § 10 Abs. 3 AufenthG wird nicht angetastet und auch wird ein Absehen vom Visumserfordernis bei Aufhalten zum Zwecke der Bildung oder Erwerbstätigkeit nicht vereinfacht (§ 5 Abs. 2 S. 2 AufenthG).

Enttäuschend am Entwurf ist, dass Familien von Fachkräften nicht mitgedacht werden. Fach- und Arbeitskräfte werden dringend benötigt. Dafür werden Einreisebedingungen für diese erleichtert, nicht jedoch für deren Kinder und Ehepartner:innen. Hauptprobleme diesbezüglich sind das sog. Wohnraumerfordernis, dass ausreichend Wohnraum für die ganze Familie zur Verfügung stehen muss, sowie die Regelerteilungsvoraussetzung der vollständigen Lebensunterhaltssicherung, die sich auf die ganze Familie bezieht.

Letztgenannte Voraussetzung handhabt der Gesetzgeber auch weiterhin streng bei angehenden Fachkräften. Es soll nach wie vor keine Möglichkeit geschaffen werden, Personen ohne gesicherten Lebensunterhalt ausnahmsweise einen zeitlich befristeten Aufenthalt zur Suche nach einem Arbeits-, Ausbildungsplatz oder einer Anerkennungsmaßnahme zu ermöglichen. Dies soll selbst dann gelten, wenn junge ausländische Fachkräfte mit anerkanntem Berufsabschluss die deutsche Sprache beherrschen, Berufserfahrungen z. B. in der Kinderbetreuung, Pflege oder in anderen Mangelberufen mitbringen und die maximale Punktezahl auf der neu geplanten Chancenkarte erzielen. Bekräftigt wird dies durch den ausdrücklichen SGB-II-Leistungsausschluss von diesen Personen. In der Praxis wird die Chancenkarte unserer Einschätzung nach insbesondere aus diesem Grund nicht ausreichend greifen.

Aus Sicht der Diakonie Deutschland sollte der gesetzgeberische Schwerpunkt auf die erleichterte Zuwanderung über den Ausbildungsweg gelegt werden. Das ist vielversprechender, als überwiegend auf fertig ausgebildete Fachkräfte zu setzen. Erfahrungsgemäß besteht für ausgebildete Fachkräfte, die in ihren Herkunftsländern beruflich und sozial verwurzelt sind, wenig Anreiz, nach Deutschland umzuziehen. Das gilt vor allem, wenn eine aufgebaute Existenz aufgegeben werden muss, um in einer fremden Sprache und Umgebung neu zu beginnen. Dieses Muster verändert sich nur, wenn Menschen aus anderen Motiven, z.B. wegen Unzufriedenheit mit

der politischen Situation oder wegen fehlender Arbeits- und Lebensperspektive das eigene Land verlassen und in Deutschland ein attraktives Zuwanderungsland sehen. Die Erfolge in diakonischen Ausbildungsprogrammen in Baden-Württemberg zeigen, dass es sich sehr bewährt, zuwanderungsinteressierten Menschen in Deutschland gezielt eine Ausbildung zu ermöglichen. Durch die Ausbildungsvergütung bei der betrieblichen Ausbildung kann der Lebensunterhalt z. B. im Pflege- oder im Kitabereich selbst gesichert werden. Der Weg über eine Ausbildung ist daher für viele Menschen ein realistischer Weg. Um diesen zu erleichtern, regen wir insbesondere an, die im Folgenden unter A. genannten Vorschläge umzusetzen.

Nicht zuletzt sei angemerkt, dass auch der Zuzug von (potentiellen) Fachkräften einhergeht mit der Notwendigkeit, ausreichend Integrations- und Beratungsstrukturen bereitzuhalten. Anders als noch im Eckpunktepapier angedacht, findet sich eine Stärkung der bewährten Angebote Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und der Jugendmigrationsdienst für junge Menschen von 12 bis 27 Jahren (JMD) nicht im Erfüllungsaufwand des Gesetzes wieder. Das ist defizitär und sollte dringend noch angepasst werden.

Im Folgenden wird auf einzelne Regelungen in den Entwürfen Bezug genommen.

A. Bildungsmigration

[§ 16a AufenthG-E i. V. m. § 8 Abs. 1 BeschV-E \(Aufenthaltserlaubnis zwecks Durchführung einer Ausbildung\)](#)

Wesentliche Neuregelungen

Zweckwechselverbote für Inhaber:innen einer Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung werden weitgehend aufgehoben. Das bedeutet, dass Auszubildende auch während einer Berufsausbildung einen Wechsel in einen anderen Aufenthaltstitel vornehmen können und nicht erst wieder aus- und erneut mit dem "richtigen" Visum einreisen müssen. Als Folge dieser Änderung wird jedoch auch eine Verschärfung eingeführt: Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis soll während der Durchführung einer Ausbildung, bzw. des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG-E ausgeschlossen werden.

Bei der Erteilung eines Visums bzw. einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG-E soll künftig im Rahmen des Zustimmungsverfahrens auf die Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit verzichtet werden. Das bedeutet, dass nicht mehr geprüft werden muss, ob bevorrechtigte Kandidat:innen aus Deutschland oder EU-Staaten zur Verfügung stehen.

Bewertung und Empfehlung

Wegfall Zweckwechselverbote

Die weitgehende Aufhebung von Zweckwechselverboten wird begrüßt. Unnötige Visaverfahren können so eingespart werden und ausländische Auszubildende haben mehr Flexibilität und Freiheiten gewonnen, was die Durchführung einer Ausbildung in Deutschland attraktiver macht.

Empfehlung

- Die vorgesehenen Änderungen werden übernommen.

Ausschluss Niederlassungserlaubnis

Warum die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis während der Durchführung einer Ausbildung ausgeschlossen werden soll, erschließt sich nicht. Die Durchführung der Ausbildung soll keine demotivierende Sperrwirkung für sehr gut integrierte Ausländer:innen entfalten, die während der Ausbildung die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, u. a. 60 Monate Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung, erfüllen. Dieser Ausschluss sollte daher wieder gestrichen werden. Eine wirkungsvolle Fachkräftestrategie muss verstärkt daraufsetzen, dass Drittstaatsangehörige in Deutschland eine qualifizierte Berufsausbildung machen. Die Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung sind ein wesentlicher Aspekt für die Attraktivität Deutschlands für internationale (angehende) Fachkräfte.

Empfehlung

- § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E wird wieder gestrichen.

Zustimmungspflicht gänzlich aufheben statt nur Wegfall Vorrangprüfung

Der Wegfall der Vorrangprüfung wird im Ergebnis begrüßt. Zur Entbürokratisierung und Beschleunigung des Verfahrens wird darüber hinaus jedoch angeregt, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG gänzlich zustimmungsfrei erfolgt, soweit ein Ausbildungsvertrag bei einem anerkannten Ausbildungsbetrieb vorgelegt und bestätigt wird, dass die vorgeschriebene Ausbildungsvergütung bezahlt wird. Ein generelles Zustimmungsverfahren in jedem Einzelfall bindet unnötig Kapazitäten bei den ohnehin schon oft völlig überlasteten Ausländerbehörden wie auch bei der Arbeitsmarktzulassung. Um Missbrauch vorzubeugen, kann ggf. eine Überprüfungsmöglichkeit im Einzelfall eingeführt werden und die Ausländerbehörden verstärkt darauf achten, dass die Ausbildungsverträge den Vorgaben für eine qualifizierte Berufsausbildung entsprechen und die normale Ausbildungsvergütung bezahlt wird.

Empfehlungen

- Es wird vorgeschlagen, § 16a Abs. 1 S. 1 AufenthG-E wie folgt zu ersetzen:
„Eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung kann ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden.“
- Hilfsweise wird vorgeschlagen, § 8 Abs. 1 BeschV wie folgt zu fassen:
„Keiner Zustimmung bedarf die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 16a Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes.“

Ausbildungsjahr Null“ im Rahmen der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG zulassen

Um die erfolgreiche Absolvierung einer Ausbildung zu sichern und um Ausbildungsabbrüche zu reduzieren, ist es sinnvoll, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 16a AufenthG bereits in einem vorgeschalteten „Ausbildungsjahr Null“ zu ermöglichen. Ziel des „Aus-bildungs--jahres Null“ ist die Vorbereitung auf die Berufsausbildung, insbesondere die Verfestigung von Sprachkenntnissen und das erste Erlernen von Ausbildungsinhalten, um dann einen guten Start ins erste Ausbildungsjahr zu gewährleisten. Dafür sollten Modelle ermöglicht werden, in denen Auszubildende bereits in Teilzeit (z.B. 50 %) im Betrieb vorbereitet werden. Kommunikation auf Deutsch soll trainiert und parallel ein Intensivsprachkurs Deutsch besucht werden. Aus unserer Beratungs-erfahrung heraus sind uns viele Sachverhalte bekannt, in denen die Erlangung von Sprachkenntnissen auf dem Niveau B2 wichtig wäre, um in der Berufsschule „mitzukommen“.

Unserer Überzeugung nach gelingt das Erlangen dieser Sprachreife am besten im deutschsprachigen Umfeld.

Nach aktueller Rechtslage umfasst ein Ausbildungsaufenthalt nach § 16a AufenthG auch einen Sprachkurs, der Teil der Ausbildung ist. Dieser kann auch isoliert der Ausbildung vorgeschaltet sein (§ 16a Abs.1 S.3 AufenthG). Jedoch besteht zumindest eine rechtliche Grauzone, ob eine Beschäftigung von mehr als 10 Stunden vor Beginn des ersten Ausbildungsjahres möglich ist (§ 16a Abs.3). Diesbezüglich sollte eine Klarstellung erfolgen.

Empfehlung

- In § 16a Abs. 1 AufenthG wird folgender Satz 4 eingefügt: "Während des Deutschsprachkurses nach Satz 3 berechtigt die Aufenthaltserlaubnis zu einer Beschäftigung bis zu 20 Stunden im Ausbildungsbetrieb."

Reibungslosen Übergang von Ausbildung (§ 16a AufenthG) zur Fachkraft (§ 18a AufenthG) in der Pflege ermöglichen

Vom Gesetzgeber ungelöst bleibt das Problem von verfahrensbedingten wochenlangen Fehlzeiten beim Übergang von der betrieblichen Ausbildung (§ 16a AufenthG) in die Berufstätigkeit als Pflegefachkraft (§ 18a AufenthG). Dieser Übergang führt in vielen Fällen seit Jahren zu bis zu 8-wöchiger erzwungener Arbeitslosigkeit von Pflegefachkräften mit gerade absolvierter erfolgreicher Ausbildung.

Um als Pflegefachkraft "richtig" arbeiten zu können, benötigen die Absolvent:innen die Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft (§ 18a AufenthG). Diese kann jedoch erst beantragt werden, wenn die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen ist. Bei der Ausbildung zur Pflegefachkraft setzt dies nicht nur das Bestehen der Prüfung voraus. Vielmehr muss die Berufsausübungserlaubnis erteilt werden (Urkunde), wozu noch weitere Prüfungsschritte erforderlich sind (Nachweis Sprachkenntnisse, Führungszeugnisse etc.). Wenn dann die Urkunde als Pflegefachkraft ausgestellt ist, führen die Bearbeitungszeiten bei vielen Ausländerbehörden und die Überlastung der Arbeitsmarktzulassung, die erneut beteiligt werden muss, zu erheblichen Verzögerungen. Die Bearbeitung zieht sich in der Praxis oft Wochen hin.

Nach Beantragung der Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft (§ 18a AufenthG) erhalten die Personen aufgrund der Fortbestandsfiktion (§ 81 Abs. 4 AufenthG) am Ende ihrer 3-jährigen Ausbildung mit einem Aufenthalt nach § 16a AufenthG zunächst eine Fiktionsbescheinigung mit einer Arbeitserlaubnis von lediglich 10 Std./pro Woche als ungelernete Hilfskraft. Noch nicht möglich ist die "Tätigkeit als qualifizierte Pflegefachkraft". Zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft (§ 18a AufenthG) muss die Ausländerbehörde - nach noch geltender Rechtslage - zunächst die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einholen, was wiederum in der Regel mehrere Wochen in Anspruch nimmt. Erst wenn die Zustimmung vorliegt, kann der neue Aufenthaltstitel mit der Beschäftigungserlaubnis als Fachkraft ausgestellt werden.

Im aktuellen Entwurf ist in § 18a S. 2 AufenthG-E vorgesehen, das Zustimmungserfordernis für Fachkräfte, die über eine inländische qualifizierte Berufsausbildung verfügen, zu streichen. Das ist zu begrüßen. Hierdurch wird das oben geschilderte Problem jedoch nur teilweise gelöst.

Es wird daher angeregt, die Fiktionswirkung in § 81 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz um eine Bestimmung zu ergänzen, dass die Fortbestandsfiktion nicht nur dazu berechtigt, die Berufsausbildung fortzusetzen (was berufsrechtlich nicht geht), sondern dazu berechtigt, auch die Erwerbstätigkeit im erlernten Ausbildungsberuf auszuüben.

Empfehlung

- Es wird vorgeschlagen, in § 81 Abs. 5a a.E. den folgenden Satz zu ergänzen. “Die Fiktionswirkung nach § 81 Abs. 3 und § 81 Abs. 4 AufenthG berechtigt die bisher erlaubte Erwerbstätigkeit fortzusetzen, soweit nach erfolgreicher betrieblicher Berufsausbildung eine Beschäftigung als Fachkraft erfolgen soll.”

Rechtzeitige Visaerteilung

Das Praxisproblem, dass Visa oft erst ab dem ersten Tag der Ausbildung ausgestellt werden, mit der Folge, dass Auszubildende den Einführungstag verpassen, wird vom Gesetzgeber nicht aufgegriffen. Die Aufenthaltserlaubnis sollte ein Monat, mindestens jedoch 15 Tage vor dem Ausbildungsbeginn erteilt werden, um den Auszubildenden ein geordnetes Ankommen (Eröffnung eines Bankkontos, ggf. Gesundheitsprüfung, Beantragung eines Führungszeugnisses etc.) zu ermöglichen.

Empfehlung

- Es wird vorgeschlagen, in § 16a AufenthG nach Abs. 4 folgenden Abs. 5 einzufügen:
“Wird die Aufenthaltserlaubnis im Rahmen eines Visumverfahrens an eine sich im Ausland aufhaltende Person erteilt, soll sie 10 Tage vor Beginn der Ausbildung ausgestellt werden.“

§ 16b AufenthG-E (Aufenthaltserlaubnis zwecks Durchführung eines Studiums)

Wesentliche Neuregelungen

Zweckwechselverbote für Inhaber:innen einer Aufenthaltserlaubnis zum Studium (§ 16b AufenthG) werden weitgehend aufgehoben. Ausgenommen hiervon bleibt der Wechsel in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19c AufenthG. Studierende sollen künftig also auch während eines Studiums einen Wechsel in einen anderen Aufenthaltstitel vornehmen können und müssen nicht erst wieder aus- und erneut mit dem “richtigen” Visum einreisen.

Die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis zum Studium (§ 16b AufenthG) wird von einem Jahr auf regelmäßig 2 Jahre angehoben (Anforderung aus der EU-REST-Richtlinie 2016/801)

Neben dem Studium soll für ausländische Studierende die Nebenbeschäftigung analog zur sozialversicherungsrechtlichen Bewertung zu Werkstudierenden in einer oder mehreren Beschäftigungen bis zu 20 Stunden in der Woche ermöglicht werden. Bislang waren 120 Tage im Jahr Nebenbeschäftigung erlaubt. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis während der Durchführung eines Studiums mit Aufenthalt nach § 16b AufenthG bleibt ausgeschlossen.

Bewertung und Empfehlungen

Die weitgehende Aufhebung von Zweckwechselverboten wird begrüßt. Unnötige Visaverfahren können so eingespart werden und ausländische Studierende haben mehr Flexibilität und Freiheiten gewonnen, durch die das Studium in Deutschland attraktiver wird.

Die vorgesehenen Änderungen im Hinblick auf den Umfang der Nebenbeschäftigungserlaubnis sind zu begrüßen, da Drittstaatsangehörige gegenüber inländischen Studierenden diesbezüglich nicht mehr benachteiligt werden sollen.

Warum der Übergang in § 19c AufenthG jedoch weiterhin ausgeschlossen bleiben soll, ist nicht nachvollziehbar. Soweit beispielsweise nach einem Studienabbruch eine Au-pair-Tätigkeit oder ein Freiwilligendienst “zur Orientierung” angestrebt wird, sollte dies ebenso ermöglicht werden.

Warum die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis während eines Studienaufenthalts ausgeschlossen werden soll, erschließt sich nicht. Die Durchführung eines Studiums soll keine

demotivierende Sperrwirkung für sehr gut integrierte Ausländer:innen entfalten. Dieser Ausschluss sollte daher gestrichen werden. Eine wirkungsvolle Fachkräftestrategie muss verstärkt darauf setzen, dass Drittstaatsangehörige in Deutschland eine qualifizierte Berufsausbildung machen. Die Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung sind ein wesentlicher Aspekt für die Attraktivität Deutschlands für internationale (angehende) Fachkräfte.

Empfehlungen

- § 16b Abs. 4 S. 1 AufenthG-E wird wieder gestrichen.
- § 16b Abs. 4 S. 2 AufenthG wird gestrichen.
- Die vorgesehenen Änderungen werden im Übrigen übernommen.

§ 16d AufenthG i. V. m. § 2a und § 8 BeschV-E (Aufenthaltserlaubnis zwecks Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen)

Wesentliche Neuregelungen

Anerkennungspartnerschaft (§ 16d Abs. 3a AufenthG-E)

Durch § 16d Abs. 3a AufenthG-E soll eine neue Aufenthaltserlaubnis für eine Anerkennungspartnerschaft eingeführt werden. Die wesentlichste Neuregelung besteht darin, dass - anders als zuvor - das Anerkennungsverfahren erst im Inland begonnen werden kann die Fachkraft jedoch bereits in einer qualifizierten Beschäftigung eingesetzt werden darf. Geeignete Arbeitgebende (Betriebe, die aus- und weiterbilden) und Arbeitnehmende verpflichten sich, das Anerkennungsverfahren zügig zu betreiben. Die Aufenthaltserlaubnis wird für ein Jahr ausgestellt. Sie kann bis auf drei Jahre verlängert werden. In der Beschäftigungsverordnung soll hierfür zusätzlich § 2a BeschV-E eingefügt werden, der die Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit ermöglicht, soweit ein fachlicher Bezug vom Berufsabschluss zur angestrebten qualifizierten Beschäftigung besteht.

Sonstige Veränderungen in § 16d AufenthG

Nach § 16d Abs. 1 AufenthG-E (insb. Nachqualifizierungen) soll die Erteilungsdauer der Aufenthaltserlaubnis von 18 auf 24 Monate angehoben werden. Die Verlängerungsmöglichkeit wird von 6 auf 12 Monate angehoben und die maximale Erteilungsdauer von 2 auf 3 Jahre angehoben. Der zeitliche Umfang einer zulässigen Nebenbeschäftigung wird von 10 auf 20 Stunden erhöht und die zeitlich unbeschränkte Beschäftigungsmöglichkeit nicht mehr vom Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzes in dem anzuerkennenden oder dem von der beantragten Berufsausübungserlaubnis erfassten Beruf abhängig gemacht.

Nach § 16d Abs. 3 AufenthG-E (Nachqualifizierung von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten in der betrieblichen Praxis in nicht reglementierten Berufen) soll die Erteilungsdauer der Aufenthaltserlaubnis von 2 auf 3 Jahre verlängert werden.

In § 16d Abs. 4 AufenthG-E (Einreise im Rahmen von internationalen Vermittlungsabsprachen) soll der Umfang der Nebenbeschäftigungserlaubnis von 10 auf 20 Stunden angehoben werden.

Die Zweckwechselverbote in § 16d Abs. 6 AufenthG sollen wegfallen. Stattdessen soll ein neuer § 16d Abs.6 AufenthG-E eingeführt werden, der die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für 6 Monate für Qualifikationsanalysen vorsieht.

Für die Zustimmung in den Fällen § 16d Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes ist nach § 8 BeschV-E das Vorliegen eines Weiterbildungsplans nicht mehr erforderlich. Die Planung der Maßnahmen zum Ausgleich der Maßnahmen muss damit erst nach der Einreise vorgenommen werden.

Bewertung

Der Vorteil einer Anerkennungspartnerschaft liegt darin, dass die Fachkraft sofort eingesetzt werden kann und nicht erst lang andauernde Verfahren zur Anerkennung durchlaufen muss. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Fachkraft in reglementierten Berufen erst dann arbeiten und entsprechend eingruppiert werden darf, wenn die förmliche Anerkennung vorliegt. Es ist daher damit zu rechnen, dass die ausländischen Arbeitskräfte, die eine Anerkennungspartnerschaft im reglementierten Bereich eingehen, zunächst als unqualifizierte (Hilfs-)Arbeitskräfte vergütet und eingesetzt werden. Auch in nicht reglementierten Berufen stellt sich die Frage der Eingruppierung bei Arbeitgebenden, die tariflich gebunden sind. In der Praxis - insbesondere im Bereich der Pflege - besteht oft das Problem, dass die Pflegekräfte, die während des Anerkennungsverfahrens bereits in der Pflege arbeiten, aufgrund von Überforderung die Nachqualifizierungen parallel nicht schaffen. Dieser Konflikt ist und bleibt sehr wahrscheinlich herausfordernd.

Die Diakonie Deutschland schließt sich dem Vorschlag des Deutschen Caritasverbandes an, im Handwerk und anderen qualifizierten, nicht reglementierten Berufen auf das ausländerrechtliche Erfordernis zur Durchführung eines Anerkennungsverfahrens zu verzichten. Es sollte daher reichen, dass ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und der Arbeitgeber die Qualifikation als gleichwertig betrachtet. Hierin könnte auch ein Beitrag zur Entbürokratisierung und Beschleunigung von Verfahren liegen.

Die vorgeschlagenen Verlängerungen der Erteilungsdauer sowie die verbesserten (Neben-) Beschäftigungsmöglichkeiten werden begrüßt.

§ 16f AufenthG-E (Aufenthaltserlaubnis zwecks Durchführung eines Sprachkurses)

Wesentliche Neuregelungen

Während der Durchführung eines Sprachkurses soll nach § 16f AufenthG-E eine Nebenbeschäftigung von bis zu 20 Stunden ermöglicht werden. Bislang bestehende Zweckwechselverbote werden aufgehoben.

Bewertung und Empfehlung

Die Aufhebung von Zweckwechselverboten wird begrüßt. Unnötige Visaverfahren können so eingespart werden und ausländische Teilnehmer:innen von Sprachkursen haben mehr Flexibilität und Freiheiten gewonnen. Die vorgesehenen Änderungen im Hinblick auf den Umfang der Nebenbeschäftigungserlaubnis sind zu begrüßen. Auf diese Weise können sich weniger wohlhabende Menschen den Lebensunterhalt einfacher sichern - vorausgesetzt sie finden aus dem Ausland eine Beschäftigung.

Empfehlung

- Die vorgesehenen Änderungen werden übernommen.

§ 17 AufenthG-E (Aufenthaltserlaubnis zwecks Suche nach Ausbildungs- oder Studienplatz)

Wesentliche Neuregelungen

Die Altersobergrenze wird von 25 auf 27 Jahre angehoben. Der Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19c Abs. 2 AufenthG (Beschäftigung als Fachkraft) soll ermöglicht werden. Im Übrigen bleibt es bei einem weitgehenden Zweckwechselverbot. Auch bleibt es beim erforderlichen Sprachniveau B2 sowie bei einem (Neben-) Beschäftigungsverbot.

Bewertung und Empfehlungen

Durch die Anhebung der Altershöchstgrenze wird der Personenkreis von potentiell Begünstigten vergrößert. Das ist zu begrüßen.

Nicht nachvollziehbar ist die hohe Hürde beim Spracherfordernis. Besser wäre es, hier B1 Sprachkenntnisse ausreichen zu lassen. Eine Verbesserung von B1 auf B2 innerhalb eines halben Jahres ist realistisch.

Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist das (Neben-) Beschäftigungsverbot. Wie bei der geplanten Chancenkarte sollte hier eine Beschäftigungsmöglichkeit von bis zu 20 Stunden und eine zeitlich unbegrenzte Beschäftigungsmöglichkeit für Probebeschäftigungen eingefügt werden. Auf diese Weise könnten auch weniger wohlhabende Ausbildungssuchende von der Aufenthaltserlaubnis profitieren.

In der Praxis werden Aufenthaltserlaubnisse nach § 17 AufenthG im Visumverfahren zudem immer wieder aufgrund von Zweifeln an der Rückkehrbereitschaft verweigert. Insoweit bedarf es auch jenseits von Gesetzesänderungen eine wohlwollende Umsetzung dieser Regelung.

Empfehlungen

- § 17 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG sollte wie folgt lauten: "er über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt."
- § 17 Abs. 3 S. 1 AufenthG sollte wie folgt gefasst werden:
„Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung von Beschäftigungen bis zu zwanzig Stunden je Woche sowie für jeweils bis zu zwei Wochen von zeitlich unbegrenzten Probebeschäftigungen, wenn diese auf eine Ausbildung abzielen.“

B. Erwerbsmigration

§ 18 AufenthG-E (Grundsätze der Fachkräfteeinwanderung, allgemeine Bestimmungen)

Wesentliche Neuregelungen

In § 18 Abs. 1 S. 3 AufenthG-E wird die allgemeine Ausrichtung der Erwerbsmigration auf die nachhaltige Integration von Fachkräften sowie - neu - auf "Arbeitskräfte mit ausgeprägter Berufserfahrung" festgelegt.

§ 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG-E sieht eine Lockerung beim Erfordernis der Altersabsicherung bei über 45-Jährigen vor. Künftig soll nicht mehr nur in besonderen Ausnahmefällen vom Mindesteinkommen (mind. 55 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung) abgesehen werden können. Ein Absehen im Ermessenswege soll möglich werden, wenn ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse an der Beschäftigung besteht. Das gelte nach der Neuregelung

insbesondere, wenn die Gehaltsschwelle nur geringfügig unterschritten oder die Altersgrenze nur geringfügig überschritten wird.

Bewertung und Empfehlungen

Die grundsätzliche Neuausrichtung der Erwerbsmigration auch auf Arbeitskräfte mit ausgeprägter Berufserfahrung wird begrüßt. Hinter diesem Gedanken steht eine Aufweichung des Prinzips, dass Arbeitskräfte aus dem Ausland in qualifizierten Beschäftigungen grundsätzlich nur nach erfolgter nachgewiesener akademischer oder erfolgter formalisierter Berufsausbildung bei Anerkennung der Gleichwertigkeit eingesetzt werden dürfen. Ein zu starkes Festhalten an diesem Grundsatz stellt sich in der Praxis oftmals als realitätsfern bzw. aufgrund der erforderlichen Anerkennungsverfahren als bürokratisch und verwaltungsaufwendig dar. Zumal gibt es gerade im Ausbildungsbereich in vielen Ländern in vielen Berufen keine formalisierte Ausbildung wie im dualen Ausbildungssystem in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Soweit die beruflichen Kenntnisse durch berufspraktische Erfahrungen erworben wurden, ist es sinnvoll, diese Personen formalisiert ausgebildeten Fachkräften möglichst gleichzustellen.

Grundsätzlich zu begrüßen ist auch das erweiterte Ermessen beim Absehen des Erfordernisses der Altersabsicherung in § 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG-E - eine wohlwollende und integrationsfreundliche Ermessensausübung vorausgesetzt. Allerdings ist diese Veränderung nicht ausreichend, um in der Praxis sachgerechte Lösungen erzielen zu können. Das zusätzliche Erfordernis der Altersabsicherung wurde erst mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz in das Aufenthaltsrecht aufgenommen und erweist sich als große Hürde für die Gewinnung von Fachkräften mit viel Berufserfahrung, die schon 45 Jahre und älter sind. In der Praxis erschwert dies vor allem die Zuwanderungen von Fachkräften mit Ausbildungsberufen im handwerklichen oder IHK-Bereich, die keine akademischen oder höheren Gehälter erhalten. Insbesondere die Regelung in § 18 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 AufenthG, "es sei denn, der Ausländer kann den Nachweis über eine angemessene Altersversorgung erbringen..." erweist sich als zu eng. Sie erfordert einen Nachweis und nicht nur eine Einschätzung, ob im konkreten Fall unter Berücksichtigung aller Vorsorgeaufwendungen für das Alter sowohl im Herkunftsland, in Drittländern wie die voraussichtlich zu erwartenden Beiträge in die Rentenversicherung dennoch ein Fall von Altersarmut zu befürchten ist. Die ausreichende Altersversorgung nachzuweisen, erfordert, dass der Ausländern Nachweise einreicht, über prognostizierte Renten, die aus ausländischen Versicherungssystemen ins deutsche Versicherungssystem umgerechnet werden, was selbst für Rentenexpert:innen im internationalen Sozialrecht eine Überforderung darstellt. Diese hohen Anforderungen an alternative Formen der Glaubhaftmachung einer ausreichenden Altersversorgung müssen dringend praxistauglich angepasst werden.

Weiterhin besteht in der Praxis das Problem, dass diese hohe Hürde nachgewiesen werden muss, wenn "erstmalig" ein "Aufenthaltstitel nach § 18a oder § 18b Absatz 1" nach Vollendung des 45. Lebensjahres erteilt wird. In der Praxis gibt es viele angehende Fachkräfte, die im Alter zwischen 40 und 45 Jahren nach Deutschland einreisen, um eine 3-jährige Berufsausbildung zu machen. Für die Berufsausbildung in § 16a AufenthG greift das Erfordernis ausreichender Altersvorsorge nicht, da sich § 18 AufenthG richtigerweise nur auf die Aufenthalte zum Zwecke der Erwerbstätigkeit bezieht (§§ 18ff. AufenthG). Wechselt die auszubildende Person nach Abschluss ihrer erfolgreich in Deutschland absolvierten Ausbildung erst mit einem Alter von 45 Jahren in den Aufenthalt nach § 18a AufenthG als fertige Fachkraft, wird ihr nun erstmals ein Aufenthaltstitel nach § 18a AufenthG erteilt, weil sie zuvor ein Aufenthaltstitel nach § 16a AufenthG hatte. Nun muss sie plötzlich den sehr aufwendigen Nachweis erbringen, dass kein Altersarmutrisiko besteht. Bis der Aufenthaltstitel dann erteilt werden kann, weil aufgrund der Komplexität der

Nachweisanforderungen viele Monate vergehen, kann der Betrieb die dringend benötigte Fachkraft möglicherweise nicht weiter beschäftigen.

Empfehlungen

- In § 18 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 wird die Formulierung “in den Fällen der erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 18a oder § 18b Absatz 1” durch die Formulierung “in den Fällen der erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zwecke der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit nach Vollendung des 55. Lebensjahres...” ersetzt.
- Gleichzeitig wird dieses Erfordernis zum Bürokratieabbau nur noch aufrechterhalten für Personen, die das 55. Lebensjahr vollendet haben (s. o.).
- Weiterhin wird die alternative Nachweisform in § 18 Abs. 1 Nr. 5 S. 1 a. E. AufenthG wie folgt formuliert: “oder der Ausländer kann gegenüber der Ausländerbehörde glaubhaft machen, dass er bei einer Gesamtbetrachtung seiner Erwerbsbiographie, der Vorsorgeleistungen im Herkunftsland oder in Drittstaaten, von vorhandenem Vermögen, das zur Alterssicherung dienen kann und der noch zu erwartenden Vorsorgeleistungen in Deutschland nicht damit zu rechnen ist, dass ein überdurchschnittliches Risiko einer Altersarmut besteht.”

§ 18a, b und c AufenthG-E (Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnisse für Fachkräfte)

Wesentliche Neuregelungen

Die Einwanderung wird für Fachkräfte zu jeder qualifizierten Beschäftigung ermöglicht. Es wird also auf das Erfordernis, dass die Aufenthaltserlaubnis einer Fachkraft nur zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung erteilt werden kann, zu der ihre erworbene Qualifikation sie befähigt, verzichtet.

Bei inländischem Abschluss entfällt das Zustimmungserfordernis der Bundesagentur für Arbeit. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis wird für Fachkräfte mit Berufs- und akademischer Ausbildung (§ 18a und b AufenthG) sowie für Forscher:innen (§ 18d AufenthG) bereits nach drei Jahren, bzw. 36 Monaten Pflichtbeiträgen zur Rentenversicherung, bei inländischem Abschluss bereits nach 2 Jahren ermöglicht. Hiervon ausgenommen bleiben jedoch ehemals geduldete Fachkräfte, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG besitzen.

Bewertung und Empfehlungen

Durch den geplanten Wegfall des Bezuges einer qualifizierten Beschäftigung zur konkreten Ausbildung wird Arbeitsuchenden und Arbeitgebenden mehr Flexibilität eingeräumt. Zudem entfällt Prüfaufwand für Behörden. Durch die frühere Erteilung von Niederlassungserlaubnissen sowie durch den Wegfall von Zustimmungserfordernissen entfällt ebenfalls Verwaltungsaufwand. Bei inländischen Abschlüssen auf die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu verzichten, ist ein wesentlicher Schritt zum Abbau unnötiger und ineffektiver Bürokratie und längst überfällig. Ebenso sollte bei Vertragsverlängerungen oder beim Wechsel des Arbeitgebers - zumindest innerhalb der gleichen qualifizierten Tätigkeit - eine Zustimmung durch die BA entbehrlich sein, wenn die Ausländerbehörde sich selbst durch Vorlage der Erklärung über das Beschäftigungsverhältnis und des Arbeitsvertrages davon überzeugen kann, dass sich die Bezahlung und arbeitsvertraglichen Regelungen im Vergleich zur bisherigen Beschäftigung nicht verschlechtern haben und sowohl Arbeitnehmende wie Arbeitgebende dies gegenüber der Ausländerbehörde bestätigen. Zur Vermeidung von prekären Beschäftigungsverhältnissen wäre

es ggf. erwägenswert, eine Bestimmung einzufügen, dass die Bundesagentur für Arbeit über die erteilten Verlängerungen (inkl. der abgegebenen Erklärungen) informiert wird, um dann in Missbrauchsfällen entsprechende Ermittlungen und Sanktionen verhängen zu können. Dies würde es der Bundesagentur ermöglichen, verstärkt Missbrauchsfällen nachzugehen, anstatt sich in einem Massenverfahren mit Änderungsverträgen, bei denen sich die Arbeitsbedingungen für Ausländer:innen verbessern, mit wenig Zeit für eine vertiefte Prüfung beschäftigen zu müssen.

Die Schlechterstellung im Hinblick auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis von ehemals geduldeten Fachkräften, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG besitzen und sich genauso zu Fachkräften "hochgearbeitet haben", ist jedoch nicht nachvollziehbar und sollte aufgehoben werden. Hier ist es gerade sinnvoll, Integrationsbemühungen konsequent zu belohnen.

Empfehlungen

- In § 18c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 wird jeweils das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt und nach „§ 18d“ „oder § 19d“ ergänzt.
- Die vorgesehenen Änderungen sollten im Übrigen übernommen werden.

§ 18g AufenthG-E - Überarbeitung der Blauen Karte EU (Umsetzung Blaue Karte Richtlinie)

Wesentliche Neuregelungen

Zur Umsetzung der neuen Blue Card Richtlinie 2021/1883 sollen eine Reihe von Änderungen erfolgen, die den Anwendungsbereich der Blauen Karte EU erweitern könnten. Die Blaue Karte, die bisher in § 18b Abs. 2 AufenthG geregelt ist, wird hierfür in einen neuen § 18g AufenthG überführt. Bestehende Gehaltsschwellen sollen u. a. spürbar abgesenkt werden. Das gilt insbesondere für Engpassberufe, aber auch für Berufsanfänger:innen mit akademischem Abschluss. International Schutzberechtigten, die über einen in Deutschland, oder einem anderen Mitgliedstaat der EU erteilten, Schutzstatus verfügen, soll künftig - anders als bislang - eine Blaue Karte EU ausgestellt werden können. Arbeitgeber:innenwechsel sowie kurz- und langfristige "Intra-EU-Mobilität" sollen vereinfacht werden. Zudem soll der Familiennachzug und die Erlangung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt EU erleichtert werden. Schließlich sollen künftig auch IT Spezialist:innen von der Blauen Karte EU profitieren, auch wenn diese zwar keinen Hochschulabschluss besitzen, aber bestimmte non-formale Qualifikationen nachweisen können.

Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass die Blaue Karte künftig auch an international Schutzberechtigte Personen erteilt werden kann. Warum sie allerdings weiterhin für Personen gesperrt bleibt, die über humanitäre Aufenthaltserlaubnisse verfügen, jedoch keinen internationalen Schutz zuerkannt bekommen haben, ist nicht nachvollziehbar. Personen, die in den Anwendungsbereich der Blauen Karte EU fallen, gehören zu den gefragtesten Fachkräften, auf die Deutschland angewiesen ist, unabhängig davon, ob sie in der Vergangenheit aus humanitären Gründen eingereist sind oder nicht. Hinzu kommt, dass bei allen humanitären Aufenthalten zuvor im asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren ein Schutzbedarf festgestellt oder ein humanitäres Bleiberecht erteilt wurde. Würde man diesen Anwendungsbereich auf alle Formen von Aufenthaltstiteln erweitern, wäre die Regelung einfacher, transparenter und insgesamt sachgerechter.

§ 20 AufenthG-E (Arbeitsplatzsuche im Anschluss an Aufenthalte in Deutschland)

Wesentliche Neuregelungen

§ 20 AufenthG-E soll künftig nur noch die Arbeitsplatzsuche im Anschluss an Aufenthalte in Deutschland regeln. Die Möglichkeit zur Arbeitsplatzsuche einzureisen, soll durch die Chancenkarte in § 20a AufenthG geregelt werden.

Es fällt auf, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen für Absolvent:innen von Hochschulen, Forscher:innen und Assistenz- und Helferausbildungen ein Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis besteht, bzw. entstehen soll, bei Absolvent:innen von betrieblichen und schulischen Berufsausbildungen jedoch weiterhin nur eine Ermessensregelung bleibt.

Die Erteilung steht nicht mehr unter dem Vorbehalt, dass der konkrete zu suchende Arbeitsplatz von ausländischen Personen besetzt werden darf, sondern dass die Tätigkeit an sich von Ausländern ausgeübt werden darf. Insoweit wird die Vorschrift weiter gefasst. Die Lebensunterhaltssicherung bleibt absolute Erteilungsvoraussetzung. Einheitlich soll die Erteilungsdauer auf 18 Monate festgelegt werden. Ausgenommen hiervon bleiben aber Absolvent:innen von Helfer- und Assistenzausbildungen. Diese sollen nur 12 Monate Zeit zur Suche bekommen.

Bewertung und Empfehlungen

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche z. B. für eine fertig ausgebildete Pflegefachkraft unter bestimmten Voraussetzungen im Ermessen steht, während diese für eine Pflegehilfskraft erteilt werden muss. Im Übrigen werden die geplanten Verbesserungen begrüßt.

Empfehlungen

- § 20 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG-E wird wie folgt gefasst:
“wird einem Ausländer nach erfolgreichem Abschluss einer qualifizierten Berufsausbildung im Bundesgebiet im Rahmen eines Aufenthalts nach § 16a eine Aufenthaltserlaubnis erteilt,”
- Im Übrigen sollten die vorgeschlagenen Änderungen übernommen werden.

§ 20a AufenthG-E (Einführung einer Chancenkarte nach Punktesystem)

Wesentliche Neuregelungen

Für Personen mit einem ausländischen, mindestens zweijährigen Berufsabschluss soll zur Arbeitsplatzsuche oder zur Suche nach Möglichkeiten zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (insb. zur Suche nach einer Anerkennungspartnerschaft) eine Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems eingeführt werden.

Zu den Punktekriterien gehören Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und Deutschlandbezug. Erstmals können englische Sprachkenntnisse eine Rolle spielen. Anstelle von mindestens erforderlichen A2-Deutschkenntnissen können C1-Englischkenntnisse ausreichen.

Die Chancenkarte bietet Möglichkeiten zur Nebenbeschäftigung (20 Stunden pro Woche) oder Probearbeit von jeweils bis zu zwei Wochen. Der Wechsel in Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Bildungszwecken wird ermöglicht. Es soll ein absolutes Erfordernis zur

Lebensunterhaltssicherung gelten, von dem nicht abgewichen werden kann. Ebenfalls soll es einen SGB-II Leistungsausschluss für Inhaber:innen der Chancenkarte geben.

Nach einem Ergänzungsentwurf vom BMI ist vorgesehen, dass die Chancenkarte an Ausländer:innen, die sich bereits in Deutschland aufhalten nur erteilt werden darf, wenn diese im Besitz eines Aufenthaltstitels zum Zwecke der Bildung oder Erwerbstätigkeit sind.

Bewertung und Empfehlungen

Aus Sicht der Diakonie Deutschland ist die Einführung einer punktebasierten Chancenkarte grundsätzlich zu begrüßen.

Nicht nachvollziehbar ist jedoch die Erteilungssperre für Personen, die einen (auslaufenden) Aufenthalt aus humanitären oder familiären Gründen haben. Auch Personen mit solchen Aufenthalten sind Menschen, auf die Deutschland angewiesen ist und die eine Chancenkarte nutzen könnten, um eine Beschäftigung zu finden. Ebenfalls ist nicht nachvollziehbar, warum nicht einmal ausnahmsweise in Fällen, in denen eine maximal hohe Punktezahl erreicht, vom Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung abgesehen werden kann. Gerade durch die Einführung eines Punktesystems wird ein Instrument geschaffen, anhand dessen bei Personen, die sehr wahrscheinlich sehr schnell eine Arbeit finden würden, ein vorübergehender Sozialleistungsbezug gerechtfertigt wäre.

Im Rahmen der Chancenkarte sollte der mögliche Zeitraum für Praktika von 2 auf 4 Wochen verlängert werden. Hintergrund ist, dass nur so ein zielführendes Kennenlernen von potenziellen Ausbildungsträger:innen und Anwärter*innen möglich ist und die Anwärter:in für eine Ausbildung nur so das Berufsfeld adäquat kennenlernen kann.

Empfehlungen

- § 20a Abs. 4 S. 2 AufenthG-Ergänzungsentwurf, bzw. § 20a Abs. 2 S. 2 AufenthG-E sollte gestrichen werden.
- § 20a Abs. 2 S. 1 sollte wie folgt gefasst werden: "Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt die Lebensunterhaltssicherung voraus, es sei denn, es werden 12 Punkte nach Maßgabe der Absätze 3 bis 6 erreicht. In diesem Fall ist § 5 Abs. 1 Nr. 1 nicht anzuwenden."
- In § 20a Abs. 7-E S. 1 wird das Wort "zwei" durch das Wort "vier" ersetzt.
- § 7 Abs. 1 S. 2 Nummer 2 Buchstabe b SGB II wird wie folgt gefasst: "deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche, der Ausbildungs- oder Studienplatzsuche oder aus einer Aufenthaltserlaubnis nach § 20a des Aufenthaltsgesetzes ergibt. Ausgenommen hiervon sind Personen, die 12 Punkte nach Maßgabe der Absätze 3 bis 6 in § 20a des Aufenthaltsgesetzes erreichen,"

§ 6 BeschV-E (Beschäftigungsmöglichkeit für Personen mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung)

Wesentliche Neuregelungen

Berufserfahrene Personen sollen in nicht reglementierten Berufen in Deutschland eine Beschäftigung aufnehmen können - ohne eine Berufsausbildung in Deutschland als gleichwertig

anerkennen lassen zu müssen. Eine solche Regelung gilt bislang nur für IT Fachkräfte Voraussetzung soll u. a. sein, dass eine in den letzten fünf Jahren erworbene zweijährige einschlägige Berufserfahrung vorliegt und dass ein im Ausland anerkannter Berufs- oder Hochschulabschluss vorliegt. Das Arbeitsplatzangebot soll ein Gehalt von mindestens 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung vorweisen. Ein diesbezügliches Abweichen nach unten ist jedoch möglich, wenn eine Tarifbindung des Arbeitgebers gegeben ist. Sprachkenntnisse sind nicht erforderlich. Im IT Bereich soll auf das Erfordernis des ausländischen Berufsabschlusses verzichtet werden. Die Anwendung von § 9 BeschV, die einen Arbeitgeber:innenwechsel nach mehrjähriger Vorbeschäftigung ohne erneute Zustimmungspflicht ermöglicht, soll ausgeschlossen werden.

Bewertung und Empfehlung

Durch diese Neuregelung wird möglicherweise ein bürokratiefreier Zugang in Beschäftigungsverhältnisse in nicht reglementierten Berufen geschaffen, der bislang IT Fachkräften vorbehalten war. Die Ausweitung wird begrüßt. Zu kritisieren ist aber der Ausschluss der Anwendung von § 9 BeschV. Dieser Ausschluss sollte gestrichen werden, denn er verstärkt für Betroffene die Gefahr, in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen zu verharren, da ein Arbeitgeberwechsel kompliziert ist, mit einer Ablehnung verbunden sein kann und folglich riskant ist.

Empfehlung

- § 6 Abs. 2 S. 1 BeschV-E wird wieder gestrichen.

§ 15a BeschV-E (Saisonale Beschäftigung)

Wesentliche Neuregelungen

Entsprechend der Voraussetzung des neu geschaffenen § 15d soll auch in § 15a geregelt werden, dass eine Arbeitserlaubnis oder eine Zustimmung nur erteilt werden kann, wenn der Arbeitgebende mindestens 50 Prozent der erforderlichen Reisekosten trägt. Die Ausländerinnen und Ausländer sollen nicht allein mit der finanziellen Vorleistung für die Reisekosten belastet werden. Mit dieser Änderung wird Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 375) umgesetzt.

Bewertung und Empfehlung

Die vorgeschlagene Neuregelung wird im Grundsatz begrüßt. Sie dienen dem Schutz ausländischer Saisonarbeiter:innen. Angemessener wäre es allerdings, zu regeln, dass Arbeitgebende die Reisekosten voll übernehmen.

Empfehlung

- In § 15a AufenthG wird (anstelle der im Entwurf vorgeschlagenen Formulierung) folgende Nummer 4 angefügt: der Arbeitgeber die erforderlichen Reisekosten trägt.“.

§ 15d BeschV-E (Kontingentierte befristete Einreise)

Wesentliche Neuregelungen

Es soll ein kontingentierter Arbeitsmarktzugang für kurzzeitige Beschäftigungen z. B. in der Landwirtschaft oder im Gaststättengewerbe/Tourismus von Arbeitskräften unabhängig von einer Qualifikation, bzw. einem Berufsabschluss mit einer Mindeststundenzahl von 30 Wochenstunden eingeführt werden. Diese Regelung dient als Ergänzung der "Westbalkanregelung" und enthält eine weitgehende Öffnung für Nichtqualifizierte. Die Zustimmung zur Beschäftigung soll für 90 aus 180 Tagen erfolgen und kann für maximal 6 Monate innerhalb von 12 Monaten erteilt werden. Die verpflichtende Bindung des Arbeitgebers an einen Tarifvertrag wird vorausgesetzt. Es wird davon ausgegangen, dass ein Kontingent von 30.000 Personen festgelegt wird.

Bewertung

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass bei dieser Regelung die zwingende Tarifbindung vorgesehen ist. Grundsätzlich kritisch anzumerken ist jedoch, dass diese Form der Pendelmigration einhergeht mit dem Ausschluss der Aufenthaltsverfestigung, bzw. der Perspektive einer Einbürgerung. Das ist für die Integration nicht förderlich und begünstigt im schlimmsten Fall ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, insbesondere, wenn Arbeitsverhältnisse rechtswidrig nach Ablauf der zulässigen Höchstdauer dennoch fortgeführt werden.

§ 22a BeschV-E (Pflegehilfskräfte)

Wesentliche Neuregelungen

Die Bundesagentur für Arbeit soll künftig die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine inländische Beschäftigung als Pflegehilfskraft im Gesundheits- und Pflegebereich geben können.

Bewertung und Empfehlung

Es gibt in der ambulanten und stationären Pflege einen eklatanten Mangel an Pflegefachkräften sowie an ausgebildeten Pflegehilfskräften, dem nicht aus dem Arbeitskräftereservoir in Deutschland oder durch die Beschäftigung von EU-Bürger:innen begegnet werden kann. Die durch den Entwurf vorgesehene Zustimmungsmöglichkeit greift die Problematik zwar auf, adressiert sie jedoch nicht hinreichend. Der Vorschlag des Bundesrats, die einjährige Pflegeassistentenausbildung einer qualifizierten Berufsausbildung in § 2 Abs. 12a AufenthG gleichzustellen, BR-Drs. 367-22 vom 16.9.2022 Seite 1 f, wird nicht umgesetzt. Dadurch kann weder eine Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG) noch eine Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung (§ 19d AufenthG) für (angehende) Pflegehilfskräfte erteilt werden. Ein vorgeschalteter Sprachkurs vor Beginn einer Ausbildung zur Pflegehelfer:in ist ebenso ausgeschlossen (16a Abs. 1 S. 3 AufenthG - Erstreckung des Aufenthaltszwecks auf vorgeschalteten Sprachkurs).

Empfehlung

- Statt der Einführung von § 22a BeschV wird dem § 2 Absatz 12a AufenthG folgender Satz angefügt: "Abweichend von Satz 1 gelten staatlich anerkannte Ausbildungen als Gesundheits- und Krankenpflegeassistent, Altenpflegehilfe und Pflegefachassistent für die nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von

mindestens einem Jahr festgelegt ist, als qualifizierte Berufsausbildung im Sinne dieses Gesetzes.“ (vgl. BR-Drs 367-22 vom 16.9.2022 Seite 1 f.)

Wenn dieser Vorschlag nicht durchsetzbar ist, sollte

- in der BeschV eine Regelung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine Tätigkeit als Pflegehilfskraft ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit getroffen werden;
- die Regelung zur Ausbildungsduldung, § 60c AufenthG, so modifiziert werden, dass eine Ausbildungsduldung zur Ausbildung als Pflegehilfskraft auch dann erteilt wird, wenn sich daran keine Ausbildung zur Pflegekraft anschließt;
- die Regelung zur Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung, § 19d AufenthG, auch Personen mit abgeschlossener Assistenzausbildung zugänglich sein;
- die Regelung zur Aufenthaltserlaubnis zu Berufsausbildung, § 16a AufenthG, so modifiziert werden, dass auch in eine Assistenzausbildung gewechselt werden kann (Abs. 1 S. 1), dass auch der Aufenthaltsweg einer Assistenzausbildung den Besuch eines vorbereitenden Sprachkurses erfasst (Abs. 1 S. 3) und dass die
- Aufenthaltserlaubnis zu einer von der Ausbildung unabhängigen Beschäftigung berechtigt (Abs. 3 S. 1).

§ 26 Absatz 2 BeschV-E (Ausgeweitete Westbalkanregelung)

Wesentliche Neuregelungen

Die Westbalkanregelung soll entfristet werden und das Kontingent von 25.000 auf jährlich bis zu 50.000 Zustimmungen durch die Bundesagentur für Arbeit erhöht werden. Das Kontingent soll künftig jährlich überprüft und orientiert am Arbeitskräftebedarf angepasst werden. Die Bundesregierung möchte die Verfahren und die Kapazitäten so ausgestalten, dass eine zügige Bearbeitung der Anträge gewährleistet ist und die vorgesehenen Kontingente effizient ausgeschöpft werden. Die Bundesregierung strebt zudem eine Ausweitung dieser Regelung auf weitere Staaten im Rahmen von umfassenden Migrationsabkommen an. einleiten.

Bewertung und Empfehlung

Die Diakonie Deutschland begrüßt die Entfristung, fordert aber, diese mit einer Verbesserung der Regelung zum Schutz der Beschäftigten zu verknüpfen. Innerhalb diakonischer Einrichtungen bestehen Bedenken, soweit der Zuzug von Nichtqualifizierten mit der Gefahr von Arbeitsausbeutung einhergeht und dazu führt, dass “kurzfristige Attraktivität” gegenüber einer auf Zukunft angelegten Berufsausbildung als gewichtiger betrachtet wird. Insbesondere ist der Ausschluss der Anwendung von § 9 BeschV zu kritisieren, der einen Arbeitgeberwechsel nach mehrjähriger Vorbeschäftigung ohne erneute Zustimmungspflicht (inklusive Vorrangprüfung) der Bundesagentur für Arbeit ermöglicht. Dieser Ausschluss sollte gestrichen werden, denn er verstärkt für Betroffene die Gefahr, in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen zu verharren, da ein Arbeitgeberwechsel kompliziert ist, mit einer Ablehnung verbunden sein kann und folglich riskant ist.

Außerdem sollte auf die Mindestverdienstgrenze für über 45jährige verzichtet werden. Faktisch wird die Personengruppe der über 45-Jährigen vom Gebrauch der Westbalkanregelung ausgeschlossen, da ein Verdienst oberhalb der Mindestverdienstgrenze eher eine Ausnahme darstellen dürfte. Laut Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sind 54 Prozent der

Beschäftigten, die via Westbalkanregelung arbeiten, auf Fachkraftniveau tätig, 42 Prozent auf Helfer:innenniveau. (<https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1620.pdf>).

Empfehlung

- § 26 Abs. 2 S. 5 BeschV wird gestrichen.

ZUM GESETZ- UND VERORDNUNGSENTWURF ZUR WEITERENTWICKLUNG DER FACHKRÄFTEEINWANDERUNG

Grundsätzlich

Trotz der zahlreichen multiplen Krisen (Inflation, Lieferengpässe, Ukraine-Krieg etc.), die derzeit unser Land beschäftigen, zeigt sich der Arbeitsmarkt in einem erstaunlich robusten Zustand. Die Arbeitslosenzahlen sind vergleichsweise niedrig und die Beschäftigung ist auf einem hohen Niveau. Der bereits vor den Krisen existente Personalmangel in den Unternehmen hat sich weiter verschärft. Wir reden aktuell nicht mehr nur von einem Fachkräfte-, sondern von einem Arbeitskräftemangel. Insgesamt fehlen der deutschen Wirtschaft momentan rund eine halbe Million Fachkräfte im engeren Sinne (abgeschlossene berufliche Qualifikation, Hochschulabschluss) und fast zwei Millionen Arbeitskräfte insgesamt. Der größte Treiber ist dabei die demografische Entwicklung. Durch die zunehmende Alterung der Gesellschaft wird dieser negative Trend in den nächsten Jahren weiter fortgesetzt. In der Langfristprognose rechnet beispielsweise das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bis zum Jahr 2035 mit dem Verlust von über sieben Millionen Erwerbspersonen.

Der Fachkräfte- und Arbeitskräftemangel beschäftigt auch die Familienunternehmer sehr. In einer Umfrage zum Ausblick auf das Jahr 2023 gaben 47 Prozent der befragten Familienunternehmer an, dass sich der Fachkräftemangel in ihrem Unternehmen vergrößern wird. 67 Prozent der befragten Familienunternehmer haben große Sorgen, dass sie kein ausreichendes Personal finden werden.

Insofern sind alle gesetzlichen Initiativen zu begrüßen, die zu einer Verringerung der Arbeitskräftelücke führen. Um diese Lücke zu schließen und über dies den demografischen Druck von den sozialen Sicherungssystemen zu nehmen, ist es wichtig, sämtliche verfügbare Potenziale auf dem Arbeitsmarkt zu heben. Dazu bekennt sich grundsätzlich auch die Bundesregierung. Allerdings läuft dieses Bekenntnis ins Leere, wenn man sich aus ideologischen Gründen (Verlängerung Lebensarbeitszeit, Koppelung Renteneintritt an die Lebenserwartung), aus Zögerlichkeit (Ausbau der Betreuungsinfrastruktur zur Verbesserung von Vereinbarkeit von Familie und Beruf) oder aus einem falschen Verständnis von einem aktivierenden Sozialstaat heraus (Diskussion um das „Bürgergeld“), eigentlich notwendigen Maßnahmen verschließt.

Der Fokus der Bundesregierung bei der Fachkräftesicherung liegt jedenfalls aktuell verstärkt auf den Themen „Weiterbildung“ und eben „Zuwanderung“. So richtig das ist, so klar ist aber auch, dass dies kein Alleilmittel ist. Das gilt vor allem für die Fachkräftezuwanderung. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hält eine Zuwanderung von jährlich 400.000 Personen für notwendig, um die Zahl der Beschäftigten auch im Jahr 2035 auf dem heutigen Niveau zu halten. Diese Zielmarke dürfte nicht zu halten sein. Selbst der vorliegende Gesetzentwurf geht von

lediglich 50.000 zusätzlichen Fachkräften aus Drittstaaten aus, wenn die gesetzlichen Maßnahmen so umgesetzt werden. Zudem haben mittlerweile auch andere EU-Mitgliedstaaten ähnliche Probleme, ihren Fachkräftebedarf zu decken. Was zu einer Verringerung der innereuropäischen Arbeitskräftezuwanderung nach Deutschland führen dürfte. Bleibt also der Wettbewerb um Fachkräfte aus Drittstaaten, bei der regelmäßig insbesondere die angelsächsischen Länder ihre Vorteile ausspielen.

Dennoch ist es richtig, das bestehende „Fachkräfteeinwanderungsgesetz“ weiterzuentwickeln. Bereits heute ist es recht niedrigschwellig möglich, mit einem in Deutschland anerkannten Abschluss und einem Arbeitsvertrag in unser Land zu kommen. Durch die neuen Regelungen sollten weitere Potenziale gehoben werden. Dabei ist aus unserer Sicht unbedingt darauf zu achten, dass Qualifikation, Berufserfahrung und deutsche oder englische Sprachkenntnisse im Vordergrund stehen. Wir sind an einer Zuwanderung von Fachkräften interessiert, deren Beschäftigung in unserem Land nachhaltig ist. Eine Zuwanderung in die Sozialsysteme muss vermieden werden.

Positionen zum Gesetz- und Verordnungsentwurf

„Chancenkarte“

Die Einführung eines Punktesystems nach kanadischem Vorbild ist seit Jahren eine Forderung unseres Verbandes. Insofern ist das Instrument „Chancenkarte“ grundsätzlich gut gewählt, auch wenn sie lediglich zur Arbeitsplatzsuche (für maximal ein Jahr) dient und keinen automatischen Aufenthaltstitel nach sich zieht. Rückmeldungen unserer Familienunternehmer zeigen, dass viele Unternehmer zwar auch Online-Meetings für Bewerbungsgespräche nutzen, gern aber die Bewerber auch in realem Kontakt erleben möchten. Bereits heute gibt es für Fachkräfte aus Drittstaaten die Möglichkeit, für sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland zu kommen. Da sich die „Chancenkarte“ ebenfalls an Fachkräfte richtet, sollten beide Regelungen harmonisiert werden. Notwendige Änderungen sehen wir als Verband bei der Kategorisierung und der Gewichtung der einzelnen Punkte bei der „Chancenkarte“, um eine qualifizierte Zuwanderung zu gewährleisten. So wird beispielsweise die „Berufserfahrung“ mit bis zu drei Punkten honoriert. Allerdings erscheinen uns mindestens drei Jahre Berufserfahrung innerhalb der letzten sieben Jahre als zu wenig. Hierbei sollten mindestens fünf Jahre Berufserfahrung festgesetzt werden, um die drei Punkte zu erreichen. Auch regen wir an, die Kategorie „Engpassberuf“ in die „Chancenkarte“ aufzunehmen, um jene zu honorieren, die genau da entsprechende Qualifikationen vorweisen. Insgesamt erscheint uns das Erreichen von sechs Punkten bei maximal 22 zu erreichenden Punkten der „Chancenkarte“ als zu niedrigschwellig, um zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland zu kommen. Damit sind jenseits der Qualifikation Punktekombinationen möglich, um einreisen zu dürfen. Mindestens zehn Punkte sollten aus unserer Sicht notwendig sein, um zur Arbeitsplatzsuche einreisen zu können. Für bereits in Deutschland befindliche Ausländer sollte die „Chancenkarte“ darüber hinaus nur dann vergeben werden, wenn sie sich nachweislich zügig um die Anerkennung ihres ausländischen Abschlusses bemühen.

„Anerkennungspartnerschaft“

Mit der „Anerkennungspartnerschaft“ möchte der Gesetzgeber eine Möglichkeit schaffen, um Angehörigen aus Drittstaaten, die über eine im Ausland anerkannte Berufsqualifikation und einen Arbeitsvertrag bzw. über ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung in Deutschland verfügen, zu ebnen. Ziel ist es, zusammen mit dem Arbeitgeber (privatrechtliche Vereinbarung) zügig die Anerkennung der im Ausland erworbenen und anerkannten beruflichen Qualifikation in Deutschland zu erlangen. Diese Regelung ist aus unserer Sicht grundsätzlich positiv zu bewerten, da sie zum einen mehr Verantwortung an den Arbeitgeber überträgt, zum anderen der Drittstaat-Angehörige die Anerkennung seines Abschlusses in Deutschland vornehmen lassen und bereits bei seinem deutschen Arbeitgeber parallel zum Anerkennungsverfahren arbeiten kann. Anzumerken ist allerdings, dass die Bundesagentur für Arbeit die Aufenthaltserlaubnis zur „Anerkennungspartnerschaft“ für maximal ein Jahr erteilt. Mit der Option auf Verlängerung auf maximal drei Jahre. Bereits in der Vergangenheit gestalteten sich die Anerkennungsverfahren in Deutschland recht langwierig. Selbst wenn sich Arbeitgeber und der Drittstaat-Angehörige auf ein zügiges Verfahren verpflichten, so sind sie doch von der Bearbeitungsgeschwindigkeit staatlicher Behörden abhängig. Hier müsse sichergestellt werden, dass die Behörden in Deutschland die Anerkennungsverfahren deutlich schneller abschließen als in der Vergangenheit. Zudem plant der Gesetzgeber offensichtlich, das Instrument der „Anerkennungspartnerschaft“ lediglich für tarifgebundene Unternehmen zuzulassen. Das lehnen wir klar ab, da es große Teile des Klein- und Mittelstandes ausschließen würde. Die Tarifbindung in Deutschland erhöht man nicht, indem man tarifgebundenen Unternehmen gesetzliche Vorteile verschafft. Für die Attraktivität und Praktikabilität von Tarifverträgen sind die Tarifpartner zuständig und nicht der Staat.

„Westbalkanregelung“, „Blue Card“, „anerkannte Fachkräfte“

Die Entfristung der sog. „Westbalkan-Regelung“ sowie deren Kontingenterhöhung begrüßen wir ausdrücklich. Die Regelung hat sich in der Vergangenheit bewährt. Im Vergleich mit anderen Migrantengruppen aus der EU arbeiten Beschäftigte, die über die „Westbalkan-Regelung“ nach Deutschland gekommen sind, „vielfach auf einem vergleichsweise hohen Tätigkeitsniveau, verdienen im Schnitt besser und sind seltener auf Fürsorgeleistungen angewiesen“, wie auch das IAB zuletzt feststellte. Auch bei der „Blue Card“ halten wir die geplanten Änderungen für sinnvoll, insbesondere die Absenkung der Gehaltsschwellen. Die Regelung, dass jemand, der bereits in einem anderen EU-Mitgliedstaat eine „Blue Card“ bekommen hat, unkompliziert nach Deutschland kommen darf, ist sinnvoll, da sie Zeit und unnötige Bürokratie spart. Die Regelung, nach der der Familiennachzug für „Blue Card“-Inhaber erleichtert wird, ist praxisnah. Von Familienunternehmern wird berichtet, dass nach ihrer Erfahrung Integration besonders dann besser gelingt, wenn auch die Familie einbezogen wird. Wir tragen ebenso die Regelung mit, dass jene, die in der EU den Status des international Schutzberechtigten (anerkannte Flüchtlinge) innehaben, die „Blue Card“ bekommen können. Ansonsten sprechen wir uns klar für die Trennung von „Asyl“ und „Arbeitskräftezuwanderung“ aus. Schließlich soll durch die Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung anerkannten Fachkräften die Möglichkeit eröffnet werden, jede qualifizierte Beschäftigung ausüben zu können. Auch das ist sinnvoll, damit diese Fachkräfte nicht weit unterhalb ihrer Qualifikation arbeiten müssen und somit Potenziale verschenkt werden.

Schlussbemerkung

Die besten Regeln zur Fachkräfteeinwanderung nützen nichts, wenn Verwaltungsverfahren zu lange dauern. In der Vergangenheit berichteten unsere Mitglieder häufiger, dass die Beschäftigung von Angehörigen aus Drittstaaten sehr oft daran scheiterte, weil sowohl die Anerkennungsverfahren als auch die Visaverfahren zu lange dauerten. Auch im vorliegenden Gesetz- und Verordnungsentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung werden die Verwaltungsverfahren der Flaschenhals sein (bspw. bei der „Chancenkarte“ oder der „Anerkennungspartnerschaft“). DIE FAMILIENUNTERNEHMER drängen daher auf eine Beschleunigung der Verfahren. Insbesondere die Botschaften und Konsulate sollten sich als Dienstleister verstehen und diese Verfahren nicht als lästig empfinden, sondern als Teil der Wohlstandserhaltung unseres Landes.

Was insgesamt bei den geplanten Regelungen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung fehlt, ist das aktive Auftreten und Anwerben um Fachkräfte im Ausland. Es ist vor dem Hintergrund absolut unverständlich, warum jene, die eine besondere Expertise bei der Personalbeschaffung mitbringen, wie die Zeitarbeitsbranche, bei der Fachkräfteeinwanderung außen vor bleiben. Die offensichtliche Nichtberücksichtigung im Gesetzentwurf ist ideologisch motiviert und praxisfern.

Um die Verwaltungsverfahren bei der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse zu beschleunigen, wäre es sinnvoll, dass die Menschen in Drittstaaten direkt vor Ort mit dem System der dualen Berufsausbildung in Berührung kommen und somit einen Abschluss, der dem deutschen Standard entspricht, erwerben können. Projekt und Programme, die in diese Richtung gehen gibt es bereits vereinzelt. In den USA sind es vorwiegend die deutschen Autobauer, welche die duale Ausbildung vor Ort anbieten. Diese Erfolgsgeschichten könnte man auf weitere Kontinente übertragen, um junge Menschen aus Afrika, Asien oder Südamerika für eine duale Ausbildung zu begeistern.

Ähnlich verhält es sich mit der deutschen Sprache. Hier gibt es mit den Goethe-Instituten eine entsprechende Infrastruktur im Ausland. Es lohnt sich, diese weiter personell und finanziell zu stärken, um mehr Sprachkurse anbieten und den Menschen in den Drittstaaten unsere Sprache nahebringen zu können.

Aktuell gibt es für ausländische Fachkräfte eine Vielzahl von Anlaufstellen in den Bundesländern, in den Landkreisen und Kommunen, um ihre Formalitäten zu klären. Es wäre besser, wenn es eine zentrale Anlaufstelle im Sinne eines „One-Stop-Shops“ geben würde. Kurze Wege und Informationen aus „einer Hand“ sind wichtig, damit sich die Zugewanderten schnell zurechtfinden. Die Unternehmen können das nur begrenzt leisten.

Schließlich nützt das liberalste Fachkräfteeinwanderungsgesetz nichts, wenn es unserem Land an Attraktivität fehlt. In der Vergangenheit wurde viel Geld für den Sozialstaat ausgegeben und verhältnismäßig wenig für Zukunftsinvestitionen. Gut qualifizierte Fachkräfte kommen aber nur dann nach Deutschland und dort zu den Familienunternehmen, wenn sie bspw. eben nicht mit den

STELLUNGNAHME

DIE FAMILIEN
UNTERNEHMER

DIE JUNGEN
UNTERNEHMER

höchsten Steuern und Abgaben konfrontiert werden, wenn sie einen vernünftigen Wohnungsmarkt und eine gut ausgebaute Betreuungsinfrastruktur zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorfinden. Das ist die Aufgabe, der sich die Bundesregierung verstärkt widmen sollte.



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Migrationsrecht

**zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums des Innern und für
Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit
und Soziales eines Gesetzes zur
Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung
(Bearbeitungsstand: 17.02.2023, 17:59)**

Stellungnahme Nr.: 17/2023

Berlin, im März 2023

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main (stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Ulm
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwalt Dr. Jonathan Leuschner, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm
- Rechtsanwältin Simone Rapp, Berlin
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Minden
- Rechtsanwalt Christoph Tometten, Berlin

Als Gäste haben bei den Ausführungen zur Förderung der Pflegehilfe mitgewirkt

- Carola de Wit, Heidelberg (ehem. Leiterin der Ausländerbehörde der Stadt Heidelberg)
- Heidi Farrenkopf, Heidelberg (Geschäftsführerin der Altenhilfe der Evangelischen Stadtmission Heidelberg)

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann

Verteiler

Bundesministerium des Innern und für Heimat

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Bundesministerium der Justiz

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages

Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages

SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag

FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag

AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag

Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag

Arbeitsgruppen Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Arbeit und Soziales der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Innenminister und -ministerinnen/Innensenatoren und -senatorinnen der Länder

Minister und Ministerinnen/Senatoren und Senatorinnen für Arbeit und Soziales der Länder

Justizminister und -ministerinnen/Justizsenatoren und -senatorinnen der Länder

UNHCR Deutschland

Katholisches Büro in Berlin

Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland

Diakonisches Werk der EKD

Deutscher Caritasverband

Deutsches Rotes Kreuz

AWO Bundesverband e.V.

Flüchtlingsrat Berlin

Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland

Deutsches Institut für Menschenrechte

Bundesrechtsanwaltskammer
Deutscher Richterbund
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
Der Paritätische
Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesarbeitsrat)
Neue Richtervereinigung (NRV)
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA)
Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZdH)
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)
Deutscher Städtetag
Deutscher Landkreistag
Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V. (ABV)
Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins
Vorsitzende der Landesverbände des DAV
Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV
Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften des DAV
Mitglieder des Geschäftsführenden Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft
Migrationsrecht des DAV
Mitglieder des Migrationsrechtsausschusses des DAV

Verteiler Presse

NVwZ
ZAR
Asylmagazin
ANA
Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt mehr als 61.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

A. Einführung

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Gesetzesvorschläge zur Verbesserung der Fachkräfteeinwanderung, zur Umsetzung der aktuellen Blue-Card-Richtlinie und zur Chancenkarte. Als Weiterentwicklung der arbeitsmarktbezogenen Einwanderung sind die Vorschläge geeignet, zum Abbau des gegenwärtigen Fachkräftemangels beizutragen.

Der Deutsche Anwaltverein hält allerdings weitere Änderungen des geltenden Rechts für geboten, um den Fachkräftemangel abzubauen. Insbesondere im Bereich der Pflege besteht nach Ansicht des Deutschen Anwaltvereins Handlungsbedarf. Der Deutsche Anwaltverein schlägt daher vor, Pflegehelferausbildungen aufenthaltsrechtlich einer mindestens zweijährigen Berufsausbildung gleichzustellen. Außerdem schlägt der Deutsche Anwaltverein vor, qualifizierten geduldeten Menschen den Weg in die Chancenkarte zu öffnen, und für geduldete Menschen, die sich in einer Berufsausbildung befinden, die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in einem neuen § 25c Aufenthaltsgesetz (AufenthG) zu schaffen.

B. Im Einzelnen

1. § 2 AufenthG

Der Deutsche Anwaltverein schlägt vor, § 2 Abs. 12a AufenthG durch folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„Abweichend von Satz 1 gelten staatlich anerkannte Ausbildungen als Gesundheits- und Krankenpflegehilfe und Pflegefachassistenz für die nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens einem Jahr festgelegt ist, als qualifizierte Berufsausbildung im Sinne dieses Gesetzes.“

Damit schließt sich der Deutsche Anwaltverein einem entsprechenden Vorschlag des Bundesrates (BR-Drucksache 367/22, S. 1 f) an. Hintergrund des Vorschlags ist, dass gerade das Gesundheitswesen unter einem katastrophalen Fachkräftemangel leidet, der noch dadurch verstärkt wird, dass es auch an Pflegehilfskräften zur Entlastung der Fachkräfte fehlt. Die Ausbildung zur Pflegehilfskraft ist in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich geregelt: in einigen Ländern ist eine zweijährige Ausbildung vorgesehen, in anderen – z. B. in Baden-Württemberg – lediglich eine einjährige Ausbildung. Eine einjährige Ausbildung erfüllt nach geltendem Recht jedoch nicht die Anforderung an eine „qualifizierte Berufsausbildung“ i. S. d. Aufenthaltsgesetzes, da § 2 Abs. 12a AufenthG eine zweijährige Ausbildung voraussetzt.

Der Gesetzentwurf und der Verordnungsentwurf sehen in dieser Hinsicht zwar deutliche Verbesserungen vor, adressieren die Problematik jedoch nicht hinreichend. Der Vorschlag des Bundesrats wird nicht umgesetzt. Stattdessen wird die Einführung eines neuen § 22a Beschäftigungsverordnung (BeschV) „Beschäftigung von Pflegehilfskräften“ vorgeschlagen. Nach dieser Vorschrift kann die Bundesagentur für Arbeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine inländische Beschäftigung als Pflegehilfskraft im Gesundheits- und Pflegebereich zustimmen. § 19d AufenthG (Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung) wird für erfolgreiche Absolventen einer Assistenzausbildung geöffnet. Die derzeit geltenden § 60c AufenthG (Ausbildungsduldung) und § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG (entspricht § 16a Abs. 1 S. 4 AufenthG-E; Erstreckung des Aufenthaltszwecks auf Sprachkurs) bleiben nach den Entwürfen unverändert der Assistenzausbildung hinderlich.

Wenn schon der Vorschlag des Bundesrates nicht umgesetzt wird, muss die „zweitbeste“ Lösung über § 22a BeschV-E jedenfalls um die Modifikation des

§ 16a Abs. 1 S. 4 AufenthG-E und des § 60c AufenthG und die Einführung eines § 25c AufenthG ergänzt werden.

2. § 4a Abs. 2 S. 3 AufenthG-E

Mit § 4a Abs. 2 S. 3 AufenthG-E soll die Erteilung eines Aufenthaltstitels für Beschäftigungen, die keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedürfen, von der Erfüllung von Mitteilungspflichten des Arbeitgebers über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen abhängig gemacht werden.

Der Zweck dieser Verschärfung ist unklar, denn die Bundesagentur für Arbeit wird nicht beteiligt. Eine Prüfung der Arbeitsbedingungen (§ 39 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG) erfolgt nicht. Den Ausländerbehörden (ABH) wird damit offenbar eine Kontrollfunktion hinsichtlich der Bedingungen des Arbeitsverhältnisses übertragen. Damit wird die grundsätzliche Trennung der Zuständigkeiten zwischen ABH (Migrationssteuerung) und Bundesagentur für Arbeit (Arbeitsmarktprüfung) durchbrochen. Dies erscheint dem Deutschen Anwaltverein nicht sinnvoll, zumal die Prüfung von Arbeitsbedingungen für die ohnehin überlasteten ABH zusätzlichen erheblichen Aufwand erfordert und ohne die fachlichen Kenntnisse der Bundesagentur für Arbeit ohnehin regelmäßig gar nicht stattfinden kann. Sofern den ABH mit der neuen Regelung keine zusätzlichen Prüfungsaufgaben übertragen werden sollen, bedarf es der Mitteilungspflicht des Arbeitgebers nicht. Aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins genügt es, dass bei Vorliegen konkreter Zweifel an einem rechtmäßigen Arbeitsverhältnis ohne Verstoß gegen Arbeitsschutzgesetze im Einzelfall unter fakultativer Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit eine Prüfung anhand der vom Ausländer – aufgrund seiner Mitwirkungspflicht aus § 82 AufenthG – vorzulegenden Arbeitsunterlagen vorgenommen wird.

3. § 4a Abs. 4 AufenthG

Der Deutsche Anwaltverein schlägt vor, § 4a Abs. 4 AufenthG durch folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„Einem Ausländer, der keinen Aufenthaltstitel besitzt, ist die Ausübung einer Beschäftigung in den Fällen des § 32 Abs. 2 BeschV zu gestatten, wenn kein Ausschlussgrund nach § 60a Abs. 6 AufenthG vorliegt.“

Seit vielen Jahren besteht das Bedürfnis nach einer klaren Regelung der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis an geduldete Menschen. Dies richtet sich derzeit nach § 4a Abs. 4 AufenthG, wonach ein Ausländer, der keinen Aufenthaltstitel besitzt, eine Erwerbstätigkeit nur ausüben darf, wenn er aufgrund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung ohne Aufenthaltstitel hierzu berechtigt ist oder deren Ausübung ihm durch die zuständige Behörde erlaubt wurde. Die Regelung in § 32 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 BeschV benennt die Fälle, in denen die Beschäftigungserlaubnis keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf. Sie enthält jedoch keine selbständige Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis.

Der Deutsche Anwaltverein hatte daher bereits im Jahre 2018 in seiner [Stellungnahme Nr. 13/2018](#) eine gesetzgeberische Klarstellung gefordert, die nichts von ihrer Aktualität eingebüßt hat.

4. § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E

Gemäß § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E soll die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis während einer Berufsausbildung ausgeschlossen sein. Der Deutsche Anwaltverein hält diesen Ausschluss nicht für erforderlich oder zielführend.

Zwar soll der Ausschluss nicht gelten, wenn bereits ausreichende Zeiten der Beschäftigung als Fachkraft vorlagen. Die Differenzierung zwischen Voraufenthaltszeiten als Fachkraft und sonstigen Voraufenthaltszeiten ist aber nicht nachvollziehbar.

Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis setzt nach § 9 AufenthG unter anderem voraus, dass der Ausländer einen Rentenversicherungsanspruch erworben hat, indem er 60 Monate in die Rentenversicherung eingezahlt hat sowie

der Lebensunterhalt aktuell und prognostisch auch in absehbarer Zukunft gesichert ist. § 9 AufenthG wäre gleichermaßen für Auszubildende und Beschäftigte anzuwenden.

Die Erteilungssperre für eine Niederlassungserlaubnis könnte dazu führen, dass Auszubildende die Ausbildung beenden, um in einen anderen Aufenthaltstitel zu wechseln, der die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nicht blockiert. Das ist nicht im Sinne einer möglichst guten Qualifizierung von in Deutschland lebenden Ausländern. Der Ausschluss der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis sollte daher gestrichen werden.

5. § 16a Abs.1 S. 4 AufenthG-E

Unverändert deckt der Aufenthaltzweck des § 16a AufenthG bei der einjährigen Pflege-Assistenzausbildung den Besuch eines Deutschsprachkurses nicht ab. § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG wird in dem Entwurf zwar zu Satz 4, jedoch inhaltlich nicht modifiziert.

Damit bleibt eine Chance ungenutzt, die einjährige Assistenzausbildung durch eine Förderung des Spracherwerbs zu stärken. Sprachförderung ist ein zentrales Element, jene Menschen zu gewinnen, die über eine Ausbildung gerade in der Pflegeassistenz nachdenken.

Der Deutsche Anwaltverein schlägt deshalb für den Fall, dass § 2 Abs. 12a AufenthG nicht geändert wird, vor:

„In § 16a Abs. 1 S. 3 (4) werden hinter den Worten „qualifizierte Berufsausbildung“ die Worte „oder eine Assistenz- oder Helferausbildung i. S. d. § 20 Abs. 1 Nr. 5“ eingefügt.“

6. § 16a Abs. 2 Satz 1 AufenthG-E

Geplant ist der Ausschluss einer Niederlassungserlaubnis auch im Falle einer schulischen Berufsausbildung. Dies ist aus den bereits genannten Gründen abzulehnen.

7. § 16a Abs. 3 S. 1 AufenthG

§ 16a Abs. 3 S. 1 AufenthG bleibt unverändert. Zur Pflege-Assistenzkraft Auszubildende bleiben von der Möglichkeit einer Nebenbeschäftigung weiterhin ausgeschlossen.

Damit wird der Zugang zur Assistenzausbildung unnötig erschwert. Die Ausbildungsvergütung sichert den Lebensunterhalt oft nicht. Es sollte deshalb eine Nebenbeschäftigung in angemessenem Umfang möglich sein.

Eine Beschäftigung sollte auch in der Phase der Sprachförderung vor Beginn der eigentlichen Assistenzkraftausbildung möglich sein. Hier bieten sich insbesondere bezahlte Praktika im Pflegebereich an.

Der Deutsche Anwaltverein schlägt deshalb für den Fall, dass § 2 Abs. 12a AufenthG nicht geändert wird, vor:

„In § 16a Abs. 3 S. 1 werden hinter den Worten „qualifizierte Berufsausbildung“ die Worte „oder eine Assistenz- oder Helferausbildung iSd § 20 Abs. 1 Nr. 5“ eingefügt.“

8. § 16b Absatz 3 AufenthG-E

- a.** In § 16b Abs. 3 werden die Möglichkeiten für Studierende, neben dem Studium einer Beschäftigung nachzugehen, neu geregelt. Die Neuregelung ist grundsätzlich zu begrüßen, die Berechnung erscheint aber kompliziert. Hintergrund sind wohl die sozialversicherungsrechtlichen Unterscheidungen zwischen der geringfügig entlohnten oder nur kurzfristigen Beschäftigung von

Studierenden (regelmäßig als Minijobber) sowie der Beschäftigung von sog. Werkstudenten, die nicht nur eine geringfügig entlohnte oder kurzfristige Beschäftigung ausüben (maximal 20 Stunden wöchentlich, Überschreitung für maximal 26 Wochen jährlich möglich in der vorlesungsfreien Zeit).

Der Entwurf sieht ein „Arbeitstagekonto“ anstelle eines „Arbeitszeitkontos“ vor. Es ist zweifelhaft, ob diese pauschalisierende Regelung mit der Rechtsprechung des BAG (Beschl. v. 13.09.2022, 1 ABR 22/21) und des EuGH (Urt. v. 14.05.2019, C-55/18 – sog. *Stechuhr-Urteil*) vereinbar ist. Im Hinblick auf die in diesen Entscheidungen verlangte Aufzeichnungspflicht der geleisteten Arbeitszeiten, ist der Einwand in der Begründung des Entwurfs, eine noch flexiblere Handhabe nach geleisteten Stunden sei nicht möglich, nicht richtig. Arbeitgeber sind zur Aufzeichnung von Arbeitsstunden des Personals verpflichtet. Anhand dieser Aufzeichnungen kann das Jahreskonto genau berechnet werden. Auch Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2016/801/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit (REST-Richtlinie) lässt eine stundenweise Berechnung ausdrücklich zu.

- b.** Leider fehlt im Aufenthaltsgesetz nach wie vor eine Regelung, die es Studierenden ermöglicht, freiberuflich oder selbständig neben dem Studium im Rahmen von Werkverträgen gemäß §§ 631 BGB ff. erwerbstätig zu sein. So dürfen etwa Studierende des Fachs Journalistik nicht freiberuflich auf Honorarbasis Artikel für Zeitschriften schreiben, Musikstudierende dürfen keine Live-Konzerte auf Honorarbasis geben. Typischerweise werden solche Tätigkeiten nicht im Beschäftigungsverhältnis gemäß § 611a BGB ausgeübt. In der Praxis hilft der Verweis auf § 21 Abs. 6 AufenthG häufig nicht weiter, weil nach Auffassung vieler ABH die Erwerbstätigkeit von Studierenden nur im Rahmen des § 16 Abs. 3 AufenthG, also im abhängigen Beschäftigungsverhältnis, erlaubt ist.

Art. 24 Abs. 1 REST-RL sieht ausdrücklich vor, dass Studierenden auch erlaubt werden kann, einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen, wobei die zeitlichen Vorgaben des Art. 24 Abs. 3 REST-RL zu beachten sind. Zwar gilt die Richtlinie nach Ablauf der Umsetzungsfrist insoweit inzwischen unmittelbar, gleichwohl sollte dies im Gesetz klargestellt werden. Der Deutsche Anwaltverein schlägt deswegen vor, einen § 16 Absatz 3a einzufügen, der lauten sollte:

„Die Erteilung einer Erlaubnis zur selbständigen Erwerbstätigkeit nach § 21 Abs. 6 AufenthG bleibt unberührt. Absatz 3 Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend.“

9. § 16d Abs. 3a AufenthG-E

Es ist geplant, eine Regelung zur „Anerkennungspartnerschaft“ in das Gesetz aufzunehmen, die es ermöglicht, dass Ausländer bereits von Beginn an als Fachkraft einer Beschäftigung nachgehen, auch wenn das Anerkennungsverfahren hinsichtlich der Gleichwertigkeit ausländischer Ausbildungen noch nicht abgeschlossen ist. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind verpflichtet, das Anerkennungsverfahren gemeinsam ernsthaft zu betreiben. Dafür soll es eine zweiseitige Anerkennungspartnerschaft geben. Der Deutsche Anwaltverein begrüßt diese Neuregelung ausdrücklich, hat aber folgende Anmerkungen:

- a. Voraussetzung für den Aufenthaltstitel ist eine im Herkunftsstaat staatlich anerkannte Berufsqualifikation. Der Gesetzentwurf lässt bislang offen, welche Behörde dies prüfen soll. Aktuell gibt es keine Datenbank zu nicht-akademischen Berufsqualifikationen in Herkunftsstaaten, die mit ANABIN vergleichbar ist. Solange eine solche Datenbank nicht aufgebaut ist, dürfte die Einzelfallprüfung erheblichen Aufwand bedeuten. Es wäre nach Ansicht des Deutschen Anwaltvereins zielführend, diese Prüfung bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen anzusiedeln. Dazu müssten deren Kapazitäten aber erheblich ausgebaut werden, da auch jetzt schon Einzelfallbewertungen von ausländischen Hochschulabschlüssen erheblichen Zeitaufwand verursachen.

- b.** Der Aufenthaltstitel soll nach dem Vorschlag für ein Jahr erteilt werden. Auch der für diesen Aufenthaltszweck neu geschaffene § 2a BeschV-E sieht vor, dass die Beschäftigungserlaubnis für ein Jahr erteilt wird. Wenn von vornherein bekannt ist, dass das Anerkennungsverfahren mehr als ein Jahr in Anspruch nehmen wird, erweist sich diese Regelung nach Ansicht des Deutschen Anwaltvereins nicht als hinreichend flexibel. Daher sollte geregelt werden, dass der Aufenthaltstitel für die voraussichtliche Dauer des Anerkennungsverfahrens, in der Regel mindestens für ein Jahr, höchstens für drei Jahre erteilt wird. § 2a BeschV-E wäre entsprechend zu ändern. Der Deutsche Anwaltverein hält es nicht für erforderlich, durch eine Begrenzung des Aufenthaltstitels auf ein Jahr sicherzustellen, dass das Anerkennungsverfahren ernsthaft betrieben wird. Stattdessen könnte § 82 AufenthG um eine Regelung ergänzt werden, wonach der Fortschritt des Anerkennungsverfahrens der ABH jährlich mitzuteilen ist.
- c.** Der Entwurf enthält keine Regelung für den Fall, dass die Einhaltung der vertraglichen Anerkennungspartnerschaft mit dem Arbeitgeber dem Ausländer aus Gründen, die er nicht zu vertreten hat, nicht weiter zumutbar ist. Der Deutsche Anwaltverein schlägt vor, für diesen Fall am Ende des Absatzes folgende Regelung einzufügen:
- „Verletzt der Arbeitgeber seine Verpflichtung nach Ziffer 3b und ist deswegen ein Wechsel des Arbeitgebers zur Erreichung der angestrebten Qualifikation erforderlich, so darf der Ausländer binnen einer Frist von sechs Monaten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses einen neuen Arbeitgeber suchen, der mit ihm eine Vereinbarung nach Nummer 3 schließt. Der neue Arbeitgeber tritt an die Stelle des bisherigen Arbeitgebers. Die Zeit zur Suche eines neuen Arbeitgebers bleibt hinsichtlich der zulässigen Höchstdauer der Aufenthaltserlaubnis außer Betracht.“*
- d.** Die Regelung kann für reglementierte Berufe nicht angewendet werden, weil die Aufnahme der entsprechenden Tätigkeit ohne Qualifikationsnachweis

nicht zulässig ist. Hier gibt es weiter nur die Möglichkeit des § 16d Abs. 3 AufenthG, die erforderliche Qualifikation zu erwerben. Hier sollte der Gesetzgeber erwägen, in den jeweiligen Fachgesetzen die Zulässigkeit einer „vorübergehenden Berufsausübungserlaubnis“ unter bestimmten Voraussetzungen zu ermöglichen, wie es z.B. jetzt schon im Approbationsverfahren der Ärzte zulässig ist.

- e. § 16d Abs. 3a S. 1 Ziff. 4 AufenthG-E verlangt die Eignung des Arbeitgebers für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung. Hier sollte klargestellt werden, dass für die Eignung des Arbeitgebers die jeweiligen Fachvorschriften maßgeblich sind. Es könnte ein weiterer Satz am Ende eingefügt werden:

„Maßgeblich für die Eignung des Arbeitgebers nach Satz 1 Nummer 4 sind die jeweils für die Ausbildung oder Nachqualifizierung einschlägigen Fachgesetze des Bundes und der Länder.“

10. § 16d Abs. 5 S. 2 AufenthG-E

Mit der Regelung soll ein Redaktionsversehen beseitigt werden. Ausländern, die einen Aufenthaltstitel zu Prüfungszwecken erhalten, soll die Erwerbstätigkeit untersagt sein. Auch wenn der Aufenthaltstitel lediglich für einen überschaubaren Zeitraum erteilt werden soll, sollte im Hinblick auf die eventuell längere Dauer eventueller Prüfungen zumindest eine Nebenbeschäftigung von bis zu 20 Stunden wöchentlich erlaubnisfähig sein, damit der erforderliche Lebensunterhalt sichergestellt werden kann. Dies wäre insbesondere denkbar, wenn zwischen einzelnen Prüfungsschritten längere Pausen liegen oder Prüfungstermine von den Prüfungsstellen verschoben werden. Der Entwurfsfassung sollte folgender Satz angefügt werden:

„Eine Beschäftigung mit einer Dauer von bis zu 20 Stunden wöchentlich kann erlaubt werden.“

11. § 17 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E

Die Neuregelung des § 17 Abs. 3 AufenthG-E ermöglicht einen weitergehenden Zweckwechsel als bisher. Dies ist zu begrüßen. Es erscheint aber sinnvoll, auch den Zweckwechsel nach § 16f zum Sprachkurs zu ermöglichen, wenn der Ausländer einen Ausbildungsplatz gefunden hat, für diese Ausbildung aber Sprachkenntnisse der Stufe C 1 verlangt werden. Dies ist in Ausbildungen mit besonderer Fachsprache gelegentlich der Fall.

12. § 18 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E

Gemäß dem Entwurf soll in § 18 Abs. 2 AufenthG-E eingefügt werden, dass für die Erteilung eines Aufenthaltstitels eine Erklärung des Ausländers und des Arbeitgebers erforderlich ist, dass die Beschäftigung auch tatsächlich ausgeübt werden soll. Der Deutsche Anwaltverein empfiehlt, diesen Vorschlag nicht umzusetzen. Er ist von einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber Einwanderern und Arbeitgebern, die solche beschäftigen wollen, geprägt. Ein solches Misstrauen läuft einer effektiven Werbung um Fachkräfte weltweit zuwider. Es ist zudem unklar, ob für die Einfügung einer solchen Klausel zur Verhinderung des Rechtsmissbrauchs wirklich Anlass besteht. Statistisches Zahlenmaterial ist nicht bekannt und ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung nicht.

13. § 18c AufenthG-E

In § 18c AufenthG-E wird die erforderliche Wartezeit für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis von vier auf drei Jahre verkürzt. Dies wird begrüßt, insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Bertelsmann-Studie von März 2023, wonach zu lange Wartezeiten auf Aufenthaltsverfestigung und Einbürgerung ein erheblicher Faktor sind, der Ausländer von der Zuwanderung als Fachkraft abhält.

Der Deutsche Anwaltverein schlägt zudem vor, den Kreis der Personen, die eine Niederlassungserlaubnis erhalten können, auch auf Ausländer auszudehnen, die in Besitz einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 19d AufenthG sind. Hierbei handelt es

sich um Ausländer, die als geduldete Menschen eine Berufsqualifikation erworben haben und im Anschluss eine Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft erhalten haben.

Da im Rahmen des § 26 Abs. 4 AufenthG Gestattungs- und Duldungszeiten für die Wartezeit auf die Niederlassungserlaubnis anrechenbar sind, dies im Falle des § 19d AufenthG allerdings nicht möglich ist, ist der Wechsel qualifizierter geduldeter Menschen in den Aufenthaltstitel nach § 19d AufenthG wenig attraktiv. Es ist aus Diskriminierungsgesichtspunkten nicht nachvollziehbar, dass Ausländer mit beruflicher Qualifikation insofern schlechter behandelt werden als Ausländer ohne berufliche Qualifikation.

14. § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AufenthG-E

Nr. 5 ergänzt die Zulässigkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines Arbeitsplatzes im Pflegebereich nach erfolgreichen Helfer- und Assistenzbildungen. Die Regelung ist sinnvoll, allerdings ist unklar, ob auch Online-Ausbildungen, wie sie inzwischen angeboten werden, ausreichend sind. Deswegen erscheint es sinnvoll, dass ein „deutscher Abschluss“ einer zertifizierten Ausbildungsschule genügt.

15. § 20 Abs. 2 S. 2 AufenthG-E

- a. Die Vereinheitlichung der Aufenthaltszeit zur Arbeitsplatzsuche auf 18 Monate ist zu begrüßen, wird aber durch die in Nummer 5 genannte Frist von zwölf Monaten wieder durchbrochen. Auch Nummer 5 sollte dem angepasst werden, damit allgemein bei Aufenthaltstiteln nach § 20 eine Aufenthaltsdauer für 18 Monate möglich ist.
- b. Die bisherige Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche wiederholt zu erteilen, wenn nach erfolgloser Suche eines Arbeitsplatzes ein Auslandsaufenthalt vorliegt, der zeitlich dem Zeitraum der ersten Arbeitsplatzsuche entspricht, soll nach dem Entwurf gestrichen werden. Unklar ist, ob es statistisch belegt ist, dass bei einem zweiten Versuch nach der bisherigen Regelung die Arbeitsplatzsuche erfolgreich oder erfolglos

blieb. Dies sollte zunächst evaluiert werden, bevor die Regelung gestrichen wird.

16. § 20a Abs. 1 AufenthG-E

Neu in das Gesetz eingefügt wird die sog. Chancenkarte nach § 20a AufenthG-E. Die Regelung dient dem Zweck der Suche nach einer Erwerbstätigkeit oder einer Qualifikationsmaßnahme und kann an zwei Personengruppen erteilt werden, zum einen an Personen, die bereits Fachkräfte sind und zum anderen an Personen nach einem bestimmten Punktesystem.

Ausgeschlossen sollen allerdings Personen sein, die einen Aufenthaltstitel nach dem 5. und 6. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes haben. Dieser Ausschluss sollte aufgehoben werden. Es ist mit Art. 3 GG nicht vereinbar, diese Personen schlechter zu behandeln als Personen, die sich noch im Ausland befinden. Wem es gelingt, als Inhaber eines Aufenthaltstitel nach dem 5. oder 6. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes Fachkraft zu werden, sollte von dem Anwendungsbereich des § 20a AufenthG-E nicht ausgeschlossen werden. Gleiches gilt für Personen, die die erforderliche Punktzahl (§ 20a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG-E) erreichen.

Der Deutsche Anwaltverein empfiehlt darüber hinaus, auch geduldete Menschen, jedenfalls dann, wenn sie die Aussetzung der Abschiebung nicht selbst zu vertreten haben, in den Kreis der begünstigten Personen aufzunehmen. Wem es in Besitz einer Duldung gelingt, sich beruflich zu qualifizieren, sollte auch eine Chancenkarte erhalten können. Der Deutsche Anwaltverein schlägt daher vor, § 20a Abs. 2 S. 2 AufenthG-E wie folgt zu fassen:

„Einem Ausländer, der sich bereits im Bundesgebiet aufhält, kann eine Chancenkarte abweichend von § 5 Abs. 2 AufenthG und § 10 AufenthG erteilt werden, wenn er in Besitz einer Duldung nach § 60a, § 60c oder § 60d AufenthG ist.“

17. § 25c AufenthG

Bereits im Jahre 2015 hat der Bundesrat auf Antrag des Landes Rheinland-Pfalz vorgeschlagen, in einem neuen § 25c AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis für geduldete Menschen in der Berufsausbildung zu schaffen (BR-Drs. 642/14). Dieser Vorschlag wurde auch im Deutschen Bundestag diskutiert (BT-Drs. 18/5423), jedoch letztlich nicht umgesetzt. Der Deutsche Anwaltverein hält eine solche Regelung weiterhin für geboten und nicht zuletzt auch für geeignet, dem Fachkräftemangel zu begegnen.

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für geduldete Menschen in der Berufsausbildung würde Forderungen aus der Wirtschaft – insbesondere des Handwerks – umsetzen, zunächst die „inländischen Potenziale“ zur Deckung des Fachkräftebedarfs auszuschöpfen.

Der Regelungsbedarf folgt aus den Schwierigkeiten und Unsicherheiten bei der Anwendung der Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG, mit welcher der Gesetzgeber eigentlich Auszubildenden und Ausbildungsbetrieben Rechtssicherheit während und nach dem Ausbildungsverhältnis geben wollte. Dieses Ziel wurde wegen der unterschiedlichen Verwaltungspraxis und vieler offener Rechtsfragen nicht erreicht. Hierauf hatte der Deutsche Anwaltverein bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im Jahre [2018 \(Nr. 59/2018\)](#) hingewiesen. Letztlich handelt es sich bei der Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG nur um ein „Aufenthaltsrecht im Duldungsgewand“.

Die Vorschrift des § 60c AufenthG sollte daher aufgehoben und die Aufenthaltsgewährung bei Berufsausbildung wie folgt in einer neuen Vorschrift des § 25c AufenthG unter der Überschrift: „Aufenthaltserlaubnis bei Berufsausbildung“ geregelt werden :

„(1) Einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, dessen Ausreisefrist noch nicht abgelaufen ist oder der Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach

§ 104c ist, ist abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

- 1. er sich in einer qualifizierten Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf oder in einer vergleichbaren schulischen Berufsausbildung oder einer nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften geregelten, staatlich anerkannten Ausbildung einer Pflegehilfstätigkeit befindet und*
- 2. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt.*

(2) Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1 ist zu versagen, wenn die Abschiebung des Ausländers aufgrund eigener vorsätzlich falscher Angaben oder aufgrund seiner Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit zum Zeitpunkt der Antragstellung ausgesetzt ist, es sei denn, der Antragsteller berichtigt im Antrag seine Identität und Staatsangehörigkeit. Hat der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, kann die Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1 trotz noch nicht erfolgter Identitätsklärung erteilt werden.

(3) § 25a Abs. 2 und 3 gilt entsprechend.

(4) Der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1 kann frühestens sieben Monate vor Beginn der Berufsausbildung gestellt werden. Diese wird frühestens sechs Monate vor Beginn der Berufsausbildung erteilt. Sie wird erteilt, wenn zum Zeitpunkt der Antragstellung auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis die Eintragung des Ausbildungsvertrages in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse bei der zuständigen Stelle bereits beantragt wurde oder die Eintragung erfolgt ist oder, soweit eine solche Eintragung nicht erforderlich ist, der Ausbildungsvertrag mit einer Bildungseinrichtung geschlossen wurde oder die Zustimmung einer

*staatlichen oder staatlich anerkannten Bildungseinrichtung zu dem
Ausbildungsvertrag vorliegt. Die Aufenthaltserlaubnis wird für die im
Ausbildungsvertrag bestimmte Dauer der Berufsausbildung erteilt.*

*(5) Wird das Ausbildungsverhältnis vorzeitig beendet oder abgebrochen, wird
dem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis für sechs Monate zum Zweck
der Suche nach einem weiteren Ausbildungsplatz zur Aufnahme einer
Berufsausbildung nach Absatz 1 erteilt. Diese kann einmalig um 6 Monate
verlängert werden.*

*(6) Die Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von § 10 Abs. 3 Satz 2 erteilt
werden.*

(7) § 25a bleibt unberührt.

*(8) Nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung kann auch eine
Aufenthaltserlaubnis nach § 18a wie auch nach § 20 Abs. 1 erteilt werden;
hierbei ist nicht erforderlich, dass der Ausländer vor der Erteilung einer
Aufenthaltserlaubnis nach § 20 Abs. 1 im Besitz eines Aufenthaltstitels
zum Zweck der Erwerbstätigkeit war.“*

18. § 60c AufenthG

§ 60c AufenthG bleibt unverändert, obwohl sich die Regelung insbesondere hinsichtlich der Erleichterung des Zugangs zur Pflegeassistentenausbildung in der Praxis nicht bewährt hat. Die Regelung setzt voraus, dass sich an die Ausbildung eine qualifizierte Ausbildung anschließt. Dies überfordert jedoch viele Ausbildungswillige.. Damit bleibt für viele geduldete Menschen der Weg in die einjährige Assistentenausbildung versperrt und ein beachtliches Reservoir ausbildungswilliger und ausbildungsfähiger Menschen unausgeschöpft. In § 60c Abs. 1 Nr. 1 lit. a AufenthG ist deshalb eine spezielle Regelung für das Gesundheitswesen erforderlich.

Der Deutsche Anwaltverein schlägt deshalb für den Fall, dass § 2 Abs. 12a AufenthG nicht geändert und § 25c AufenthG-E nicht eingefügt wird, vor:

„In § 60c Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a werden hinter dem Wort „Ausbildungsberuf die Worte „oder eine Assistenz- oder Helferausbildung i. S. d. § 20 Abs. 1 Nr. 5“ eingefügt. Buchstabe b wird gestrichen.“

19. § 6 BeschV-E

Es ist zu begrüßen, dass eine Beschäftigungserlaubnis bei Personen mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung nun nicht nur in Berufen der Informations- und Kommunikationstechnologie erteilt werden kann.

Zu hoch sind allerdings die Anforderungen des § 6 Abs. 1 Nr. 1 BeschV, wonach für die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis eine im Herkunftsstaat staatlich anerkannte Berufsausbildung oder ein Hochschulabschluss vorliegen muss.

Häufig erwerben Ausländer während des Aufenthalts im Bundesgebiet ausgeprägte berufspraktische Erfahrungen, ohne eine solche Ausbildung vorweisen zu können.

Es wird empfohlen, eine Öffnungsklausel in die BeschV aufzunehmen, dass Ausnahmen der Voraussetzungen des S. 1 im Einzelfall zugelassen werden können.

20. § 22a BeschV-E

Wenn der Vorschlag des Bundesrates, die einjährige Assistenzausbildung als qualifizierte Ausbildung gelten zu lassen, nicht übernommen wird, ist der Weg über die Beschäftigungsverordnung als „zweitbeste“ Lösung grundsätzlich begrüßenswert.

Allerdings führt das Erfordernis einer Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand für die derzeit schon jenseits der Grenze der Belastbarkeit operierenden ABH. Zum Bürokratieabbau müssten mindestens auf dem Verwaltungsweg Kriterien einer Globalzustimmung der Bundesagentur für Arbeit festgelegt werden. Diese Möglichkeit wird jetzt durch § 39 Abs. 2a AufenthG-E eröffnet (Art. 2 Nr. 16 lit. b, S. 27, Begr. S. 89 f). In Betracht käme hier etwa die Festlegung einer Einkommensuntergrenze, eine Tarifgebundenheit o.ä. Auch müssen flankierende Maßnahmen in §§ 16a und 60c AufenthG erfolgen, um den Zugang zur Assistenzausbildung zu erleichtern bzw. die Assistenz Tätigkeit ausländerrechtlich attraktiver zu gestalten.

Der Deutsche Anwaltverein schlägt deshalb für den Fall, dass § 2 Abs. 12a AufenthG nicht geändert wird, vor:

„In § 22a BeschV-E werden die Worte „Die Zustimmung kann Ausländerinnen und Ausländern für eine inländische Beschäftigung als Pflegehilfskraft im Gesundheits- und Pflegebereich erteilt werden“ ersetzt durch die Worte „Keiner Zustimmung bedarf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine inländische Beschäftigung als Pflegehilfskraft im Gesundheits- und Pflegebereich.“

21. § 26 Abs. 2 BeschV-E

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Entfristung der sog. Westbalkanregelung und der Erhöhung auf 50.000 Personen jährlich, denen die Beschäftigungserlaubnis nach § 26 Abs. 2 BeschV erteilt werden darf. Der Deutsche Anwaltverein erinnert aber daran, dass das Personal in den Auslandsvertretungen erheblich aufgestockt werden muss, um nicht noch längere Wartezeiten auf Visumtermine in den Fällen des Familiennachzugs zu verursachen.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Berlin, den 8. März 2023

**game – Verband der
deutschen Games-Branche**

Friedrichstraße 165
10117 Berlin

www.game.de

Ansprechpartner

Dr. Christian-Henner
Hentsch
Leiter Recht &
Regulierung

T +49 30 2408779-22
henner.hentsch@game.de

Maren Raabe
Leiterin Politische
Kommunikation

T +49 30 2408779-15
maren.schulz@game.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Am 17. Februar 2023 haben das Bundesministerium des Innern und für Heimat und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen Referentenentwurf für ein Gesetz sowie eine Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung veröffentlicht. Der game – Verband der deutschen Games-Branche – begrüßt diese Vorhaben ausdrücklich und nimmt hierzu im Folgenden Stellung.

Wir sind der Verband der deutschen Games-Branche. Unsere Mitglieder sind Entwickler, Publisher und viele weitere Akteure der Games-Branche wie eSports-Veranstalter, Bildungseinrichtungen und Dienstleister. Als Träger der gamescom verantworten wir das weltgrößte Event für Computer- und Videospiele. Wir sind zentraler Ansprechpartner für Medien, Politik und Gesellschaft und beantworten Fragen etwa zur Marktentwicklung, Spielkultur und Medienkompetenz. Unser Ziel ist es, Deutschland zum besten Games-Standort zu machen.

Aktuell sind rund 11.242 Menschen bei 786 Games-Unternehmen in Deutschland (Stand Mai 2022) mit der Entwicklung und dem Vertrieb von Computer- und Videospiele für den internationalen Markt beschäftigt.¹ Neben diesem Kernmarkt ist im erweiterten Markt von nochmals ein- bis zweimal so vielen Beschäftigten auszugehen. Von den Beschäftigten im Kernmarkt befinden sich ca. 80 Prozent in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen und sind unbefristet angestellt. Im Vergleich zu anderen Bereichen der Kultur- und Kreativwirtschaft ist dies ein überdurchschnittlich hoher Wert.² Die zumeist klein- und mittelständisch geprägten Unternehmen sind im internationalen Wettbewerb um die besten Talente bestrebt, diese Struktur aufrecht zu erhalten und weiter sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in Deutschland zu schaffen statt mit freien Mitarbeitern oder Outsourcing an anderen Orten der Welt zu arbeiten, und so den deutschen Standort weiter zu stärken.

Games sind Kulturgut, mit fast 10 Milliarden Euro Umsatz in Deutschland ein relevanter Wirtschaftsfaktor und mit ihren Innovationen aus den Bereichen Simulation, Virtual Reality, Augmented Reality oder Künstlicher Intelligenz ein Innovationsmotor für Wirtschaft und Gesellschaft. Mit der Einführung der Bundesförderung für die Entwicklung von Computerspielen und ihrer Games Strategie hat die Bundesregierung dies erkannt und die Rahmenbedingungen für die Games-Branche in Deutschland deutlich verbessert. Erste Ergebnisse dessen sind 12 Prozent mehr Beschäftigte und 26 Prozent mehr Games-Unternehmen seit 2020¹. Trotz der positiven Entwicklung bei der Anzahl der Unternehmen

¹ Vgl. Jahresreport der deutschen Games-Branche 2022, online unter <https://www.game.de/publikationen/jahresreport-2022/>

² Vgl. Castendyk/Müller-Lietzkow (2017): Die Computer- und Videospieleindustrie in Deutschland, S. 109.

und Beschäftigten wird die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Games-Standort im internationalen Vergleich weiterhin als eher niedrig bewertet. Insgesamt sieht die deutsche Games-Branche einen großen Aufholbedarf im Bereich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die von den Games-Unternehmen als eher schlecht bewertet wird.

Leider ist der geltende Rechtsrahmen für die Gewinnung von internationalen Fachkräften für Games-Entwickler derzeit nicht ausreichend. Die aktuellen Entwürfe zur Beschäftigungsverordnung sowie zum Aufenthaltsgesetz gehen zwar in die richtige Richtung und sind daher ausdrücklich zu begrüßen. Positiv zu hervorzuheben ist, dass auf deutsche Sprachkenntnisse als Einwanderungsvoraussetzung nunmehr verzichtet wird. Dies entspricht der Praxis in der Games-Branche, wo in etwa 80 Prozent der Unternehmen mindestens auch englisch gesprochen wird. Leider berücksichtigen die vorliegenden Entwürfe die besonderen Bedürfnisse der Games-Branche insgesamt noch nicht hinreichend. Diese Stellungnahme wird die rechtlichen und tatsächlichen Hindernisse sowie konkrete Lösungsvorschläge im Folgenden aufzeigen.

1. Erfordernis einer Berufsausbildung

§ 6 Abs. 1 Beschäftigungsverordnung-E:

„Die Zustimmung für eine inländische qualifizierte Beschäftigung kann Ausländerinnen und Ausländern mit

1. einer in den letzten fünf Jahren erworbenen, mindestens zweijährigen, für die Beschäftigung befähigenden Berufserfahrung,
2. einem Arbeitsplatzangebot oder einem Arbeitsplatz, dessen Gehalt mindestens 45 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt und
3. einer ausländischen Berufsqualifikation, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder einem ausländischen Hochschulabschluss, der von dem Staat, in dem dieser erworben wurde, staatlich anerkannt ist,

erteilt werden. Ist der Arbeitgeber tarifgebunden, kann von der Gehaltsschwelle nach Satz 1 Nummer 2 abgewichen werden. In Berufen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie findet Satz 1 Nummer 3 keine Anwendung.“

Nach diesem Vorschlag zur Beschäftigungsverordnung müssen Ausländerinnen und Ausländer – zusätzlich zu den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen – in den letzten fünf Jahren eine mindestens **zweijährige Berufserfahrung** besitzen. Eine nunmehr lediglich zweijährige Berufserfahrung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie ist unseres

Erachtens ein erster Schritt in die richtige Richtung. In der Games-Branche sind jedoch gerade junge Talente gefragt, die sich einschlägige Kenntnisse teilweise bereits in frühen Jahren erarbeitet haben. Diese einschlägigen Kenntnisse können nicht anhand einer absoluten Zahl oder einer nachzuweisenden Berufserfahrung gemessen werden, sondern sind vielmehr abhängig vom jeweiligen Einzelfall. Eine Beschränkung auf diejenigen, die bereits eine zweijährige Berufserfahrung vorweisen können würde vorhandenes Potenzial ungenutzt lassen. Gerade Berufseinsteiger sind bei der Wahl des Arbeitsortes noch flexibel und daher einfacher zu rekrutieren. Schon jetzt werden nach einer Umfrage ca. ¼ der Fachkräfte mit weniger als 2 Jahren Berufserfahrung eingestellt.

Problematisch sehen wir auch die im Entwurf vorhandene Differenzierung zwischen Berufen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie – und der damit einhergehenden verschiedenen Anforderungen – und anderen qualifizierten Beschäftigungen. So ist es für Beschäftigungen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie möglich, dass diese lediglich aufgrund ihrer einschlägigen Berufserfahrungen einen Aufenthaltstitel erlangen können, während andere qualifizierte Beschäftigung darüber hinaus noch einer ausländischen Berufsqualifikation bedürfen. Gerade die Games-Branche zeichnet sich durch vielseitige Berufsbilder aus, die weit über die bloß programmierende Tätigkeit hinaus gehen (siehe Abbildung: 1).

Obwohl Games ein rein digitales Produkt sind, fasst die **Klassifikation der Berufe** der Bundesagentur für Arbeit nur den Bereich Game Programming unter die Informatik-, Informations- und Kommunikationstechnologieberufe. Die für die Entwicklung von Games notwendigen Berufsprofile Game Design, Game Art und Game Producing fallen nicht darunter. Das Berufsprofil Technical Art ist noch gar nicht klassifiziert. Es wäre gut, wenn sämtliche an der Entwicklung von Games beteiligten (Kern-)Berufsprofile (siehe Abb. 1) von der Regelung der Informations- und Kommunikationstechnologie profitieren.

Abbildung 1: Berufsgruppen



Unter anderem sind die Tätigkeiten auch stark künstlerisch geprägt, wie die Tätigkeit als Game Music Composer oder aber Game Artist und Grafikdesigner, können aber auch eine vollkommen andere Richtung einschlagen, wie die Berufsbilder des Product Managements oder des QA-Managements zeigen. Prägend für diese Berufsbilder ist vor allem, dass diese erst durch ausreichend praktische Erfahrungen ausgeübt werden können und es vielfach an entsprechenden Ausbildungsmöglichkeiten fehlt. Gerade hieran knüpft unsere Kritik an. Der jetzige Entwurfswortlaut führt dazu, dass einige Berufsbilder, die in der Games-Branche dringend benötigt werden, in Deutschland nicht beschäftigt werden können, da sie nicht unter den engen Wortlaut der Informations- und Kommunikationstechnologie fallen und damit den Nachweis einer entsprechenden ausländischen Berufsqualifikation bedürfen, die in den meisten aller Fälle nicht existent sein wird. Kreativität, die in unserer Branche so wichtig ist, lässt sich in den meisten Fällen nicht durch formale Abschlüsse qualifizieren, weshalb ein Anknüpfen daran die Fachkräftegewinnung erheblich erschwert.

Vorschlag:

Wir sprechen uns dafür aus, das Wort „zweijährigen“ in § 6 Abs. 1 S. 1 Beschäftigungsverordnung-E ersatzlos zu streichen. Darüber hinaus sprechen wir uns dafür aus, die Anforderung des § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 sowie Abs. 1 S. 3 Beschäftigungsverordnung-E ersatzlos zu streichen.

2. Gehaltsschwelle

§ 6 Abs. 1 Satz 1 Beschäftigungsverordnung-E:

„(...) für die Beschäftigung befähigenden Berufserfahrung, einem Arbeitsplatzangebot oder einem Arbeitsplatz, dessen Gehalt mindestens **45 Prozent** der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt (...)“

§ 18g Abs. 1 Aufenthaltsgesetz-E:

„Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung wird ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Blaue Karte EU zum Zweck einer ihrer Qualifikation angemessenen Beschäftigung erteilt, wenn sie ein Gehalt in Höhe von mindestens **56,6 Prozent** der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung erhält (...). Fachkräften mit akademischer Ausbildung, die den Hochschulabschluss nicht mehr als drei Jahre vor der Beantragung der Blauen Karte EU erworben haben, wird die Blaue Karte EU abweichend von Satz 1 mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt, wenn die Höhe des Gehalts mindestens **45,3 Prozent** der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt.“

§ 18g Abs. 2 Aufenthaltsgesetz-E:

„Einem Ausländer, der keine Fachkraft ist, wird mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Blaue Karte EU zum Zweck der Ausübung einer der Qualifikation angemessenen Beschäftigung, abweichend von § 18 Absatz 2 Nummer 4 erteilt, wenn die Höhe des Gehalts mindestens **56,6 Prozent** der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung oder bei Ausübung eines in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 aufgeführten Berufs mindestens **45,3 Prozent** der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt (...)“

Sowohl der Verordnungs- als auch der Gesetzesentwurf sehen vor, dass die Gehaltsschwelle, die Voraussetzung für die Erteilung einer Blauen Karte EU bzw. einer Aufenthaltsgenehmigung für Fachkräfte ist, gesenkt wird. Aus unserer Sicht ist dies allerdings nicht ausreichend, um die Gewinnung von Fachkräften für Unternehmen aus der Games-Branche attraktiv zu gestalten. Die deutsche Games-Branche ist gleichzeitig jung, agil und im Aufwind, hat jedoch deutlichen Nachholbedarf, um im internationalen Vergleich wettbewerbsfähig zu sein, was die Bundesregierung erkannt hat und im Rahmen der Handlungsfelder der Games-Strategie³ unterstützen, den Standort fördern und zu einem Leitmarkt entwickeln will. So sind deutsche Games-Unternehmen durchschnittlich lediglich 7 Jahre alt, jedes zweite von ihnen ist sogar jünger als 5 Jahre. Entsprechend klein sind die meisten Unternehmen: 7 von 10 Unternehmen beschäftigen weniger als 10 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Es ist somit für viele Unternehmen in dieser Branche nicht möglich – zumindest in der Anfangsphase – überdurchschnittliche Gehälter zu zahlen.

Die Gehaltsschwelle hindert somit die meisten Unternehmen daran, ausländische Fachkräfte anzuwerben, da dies aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht wirtschaftlich tragbar ist. Auch die im Entwurf vorgesehen Herabsetzungen der Schwellenwerte werden dieses Problem in der Praxis nicht beseitigen. Zwar umfassen die im Entwurf genannten Berufsgruppen – insbesondere die Gruppen 133, 25 und 21 ISCO-08 – einen Großteil der Berufsbilder in der Gaming-Branche. Wir begrüßen auch, dass die Ausnahmen für solche Fachkräfte Anwendung finden, die keinen Hochschulabschluss vorweisen können (vgl. § 18g Abs. 2 Aufenthaltsgesetz-E) und schlagen vor, dass diese Regelung auf alle Berufsgruppen der Games-Branche (s.o.) Anwendung findet, insbesondere da Qualifizierung durch Mappen, Arbeitsproben und Projekte nachgewiesen wird. Vor dem Hintergrund der noch sehr jungen Games-Branche in Deutschland sind aber selbst die herabgesetzten Mindestwerte für viele der (jungen) Unternehmen nicht zu stemmen. Es wäre wünschenswert, dass den Unternehmen insgesamt mehr Vertrauen entgegengebracht würde, so dass sich diese organisch entwickeln können. Nur wenn die Verantwortlichkeit an die Unternehmen weitergereicht wird, können diese selbstverantwortlich wachsen und auf lange Sicht auch höhere Gehälter zahlen. Absolute Schwellenwerte stellen aber eine nicht zu überwindende Hürde dar, die ein organisches Wachstum der Unternehmen schlichtweg unmöglich macht. Es sollte auch berücksichtigt werden, dass die Gehaltsentwicklung in der Games-Branche in den ersten Jahren entsprechend des Erfahrungszuwachses sehr dynamisch ist und bei Berufseinsteigern schon nach kurzer Zeit regelmäßig alle Gehaltsschwellen übersteigt. Eine harte und zu hohe Gehaltsschwelle bei Berufseinsteigern würde solche Gehaltsentwicklungen nicht nur nicht berücksichtigen, sondern faktisch sogar die Einstellung unmöglich machen.

³ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Games/strategie-games-standort-deutschland.html>

Vorschlag:

Wir sprechen uns daher dafür aus, die Anforderung des § 18g Abs. 1 sowie Abs. 2 Aufenthaltsgesetz-E und des § 6 Abs. 1 Nr. 2 Beschäftigungsverordnung-E dahingehend zu ergänzen, dass die Gehaltsschwellen insbesondere für Junior-Positionen weiter abgesenkt werden, um kein Missverhältnis im Gehaltsgefüge mit Nicht-Drittstaaten-Mitarbeitenden darzustellen. Realistisch wären maximal 40 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze.

3. Vereinfachung der Verwaltungsverfahren

Für die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Games Standortes sind Fachkräfte ein entscheidender Erfolgsfaktor. Insbesondere nach der Corona-Pandemie wird von Unternehmen heute zunehmend erwartet „remote work“ anzubieten und internationale Expertise von unterschiedlichen Orten weltweit zu bündeln. Bei vielen Vorteilen digitaler Zusammenarbeit gerät diese auch an Grenzen und die Zusammenarbeit an einem Ort ist teilweise der erfolgskritische Faktor. Wenn Arbeitskräfte aus Drittstaaten also bereit sind, ihre Expertise vor Ort bei deutschen Games-Unternehmen einzubringen und dafür ihren Wohnsitz zu verlegen, müssen sie auch von staatlichen Institutionen willkommen geheißen und auch damit in ihrer Entscheidung für den Wechsel des Lebensmittelpunktes nach Deutschland bestätigt werden. Ein effektives Standortmarketing transportiert auch eine Willkommenskultur und gestaltet Visa- und Verwaltungsverfahren schnell, unbürokratisch und digital aus. Die aktuellen Verfahren erschweren den Zuzug von Fachkräften für die Games-Branche (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Bürokratische Hürden bei der Einstellung von Fachkräften aus Drittländern

Bürokratische Hürden erschweren die Einstellung von Fachkräften aus Drittländern in der deutschen Games-Branche



Die immer weiter voranschreitende Digitalisierung muss auch in der öffentlichen Verwaltung bundesweit Niederschlag finden und Prozesse nachhaltig verbessern. Wir sehen weder beim Gesetz noch bei der Verordnung eine umfassende Berücksichtigung der Potenziale der Digitalisierung. Nach wie vor stellt die Zusammenarbeit der Auslandsvertretungen und der Inlandsbehörden eine teils unüberwindbare Hürde dar, die die Fachkräfteeinwanderung unnötig erschwert. Eine Verfahrensbeschleunigung kann nur dann erreicht werden, wenn eng zusammenarbeitende Behörden in Zukunft die Möglichkeit der digitalen Kommunikation haben und Daten in Echtzeit ausgetauscht werden können. Gerade in der Games-Branche würde dies aufgrund der oftmals schon vorhandenen Expertise und Begeisterung für die Materie auf hohen Zuspruch treffen. Entsprechend einfach und digital ausgestaltete Verwaltungsprozesse würden dem Standort Deutschland einen wesentlichen Vorteil im internationalen Wettbewerb verschaffen. Beispielsweise auch, indem die Zuständigkeiten am Arbeitsort liegen, sobald Drittstaaten-Mitarbeitende bereits hier in Deutschland tätig geworden sind.

Hinzu kommt außerdem, dass durch die Anerkennung von vorhandener Berufserfahrung und dessen notwendiger Klassifikation nach internationalen Standards ein bisher noch nicht abzuschätzender Verwaltungsaufwand hinzutritt, wodurch eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens letztlich nicht zu erwarten ist.

Gemeinsame Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Berlin, 7. März 2023

Zu Recht wird in den aktuellen Arbeitsmarktdiskussionen nicht mehr nur von einem Fachkräfte-, sondern von einem Arbeitskräftemangel gesprochen. Denn es fehlen nicht nur in der Landwirtschaft, sondern auch in vielen anderen Branchen, nicht nur qualifizierte Mitarbeiter, sondern auch solche, die Helfertätigkeiten verrichten, für die eine besondere Qualifikation nicht erforderlich ist. Deshalb ist es sehr zu begrüßen, dass die Referentenentwürfe zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung auch Regelungen für den Zugang in nicht qualifizierte Beschäftigung enthalten. Allerdings bleiben diese Regelungen hinter den Erfordernissen der Praxis zurück.

Dringend erforderlich für eine erfolgreiche Erwerbsmigration ist vor allem auch eine Vereinfachung und Beschleunigung der komplizierten und langwierigen Verwaltungsverfahren. Entsprechende Ansätze sind in den Referentenentwürfen nur schwach erkennbar. Hier bedarf es zwingend weiterer, konkreter Regelungen. Dabei ist es insbesondere wichtig, die personelle Besetzung der beteiligten Behörden, insbesondere der Visa-Stellen, an die Bedarfe anzupassen. Andernfalls wird die geplante Weiterentwicklung der Fach- und Arbeitskräftemigration in der Praxis keine Wirkung entfalten können.

Zu den Regelungen im Einzelnen

I. Zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

1. Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung (Art. 2 Nr. 4 – § 6 BeschV-E)

§ 6 BeschV-E regelt den Zugang zum Arbeitsmarkt bei ausgeprägter fachpraktischer Erfahrung. Dabei bleibt die Regelung hinter den Erwartungen und Erfordernissen zurück. Denn anders als die Überschrift vermuten lässt, ist eine mindestens zweijährige für die Beschäftigung befähigende Berufserfahrung gerade nicht ausreichend für den Arbeitsmarktzugang. Vielmehr ist nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BeschV-E auch der Nachweis einer mindestens zweijährigen ausländischen Berufsqualifikation oder eines ausländischen Hochschulabschlusses erforderlich. Dadurch wird der Anwendungsbereich dieser Vorschrift unnötig eingeschränkt. Will man dem Fachkräftemangel wirksam begegnen, müssen künftig weniger die Abschlüsse als die „skills“ im Vordergrund stehen. Das sollte auch bei der jetzt erfolgenden Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung berücksichtigt werden. Deshalb sollte in § 6 BeschV-E der Fokus auf die mindestens zweijährigen fachpraktischen Erfahrungen gelegt und auf den Nachweis entsprechender Qualifikationen im Heimatland verzichtet werden.

Auch das in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BeschV-E geforderte Mindestgehalt ist angesichts der üblichen Vergütungen von Fachkräften deutlich zu hoch angesetzt. In der Landwirtschaft liegen die tariflichen Stundenvergütungen für einen Arbeitnehmer nach Abschluss der Ausbildung aktuell bei 14,50 bis 15,00 Euro brutto und damit mehr als 20% unter der geforderten Mindestgehaltsgrenze. Eine weit übertarifliche Entlohnung ausländischer Fachkräfte würde massiv in die Vergütungsstrukturen der Betriebe eingreifen. Ein Abweichen von der Gehaltsschwelle nur tarifgebundenen Arbeitgebern zu gestatten, wie es § 6 Abs. 1 Satz 2 BeschV-E vorsieht, begegnet vor dem Hintergrund der grundgesetzlich geschützten Koalitionsfreiheit Bedenken. Denn die in Art. 9. Abs. 3 GG verfassungsrechtlich garantierte Koalitionsfreiheit gewährt gerade auch das Recht, einer Koalition fernzubleiben. Im Übrigen bedarf der Schutz der ausländischen Arbeitskräfte solcher Beschränkungen nicht. Denn die Bundesagentur für Arbeit ist im Zustimmungsverfahren verpflichtet, zu prüfen, ob der ausländische Arbeitnehmer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen beschäftigt wird als vergleichbare inländische Arbeitnehmer.

2. Saisonale Beschäftigung aufgrund von Vermittlungsabsprachen (Art. 2 Nr. 8 lit. a) – § 15a Abs. 2 Nr. 4 BeschV-E)

Mit § 15a Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BeschV-E sollen Arbeitgeber verpflichtet werden, bei einer saisonabhängigen Beschäftigung aufgrund von Vermittlungsabsprachen mindestens 50 % der erforderlichen Reisekosten des Arbeitnehmers zu tragen. Es ist fraglich, ob eine solche Verpflichtung zur Entlastung der Beschäftigten erforderlich ist. Denn auch beschränkt steuerpflichtige Arbeitnehmer können ihre Werbungskosten, also auch die Reisekosten, steuerlich geltend machen. Dies geschieht regelmäßig durch die Beantragung von entsprechenden Freibeträgen beim Finanzamt, die bei Bewilligung vom Arbeitgeber bei der Lohnabrechnung zu berücksichtigen sind und so die steuerlichen Abzüge des Arbeitnehmers reduzieren.

Soweit ausländischen Arbeitnehmern teilweise die zur Finanzierung der Anreise erforderlichen finanziellen Mittel fehlen, kann und wird dieses Problem in der Praxis durch eine entsprechende Vorschusszahlung des Arbeitgebers gelöst. Dies könnte auch durch eine gesetzliche Regelung verpflichtend gemacht werden.

Bedenken sollte man auch, dass eine verpflichtende anteilige Übernahme der Reisekosten durch den Arbeitgeber möglicherweise auch reiseffreudige Personen motiviert, sich auf entsprechende Stellen in Deutschland zu bewerben, obgleich sie nicht beabsichtigen, nach der Einreise in Deutschland die Beschäftigung auch auszuüben. Ähnliche Fälle gab es bereits in der Vergangenheit bei freiwilliger Übernahme der Reisekosten durch den Arbeitgeber. Um solch missbräuchliches Verhalten auszuschließen, sind viele Arbeitgeber dazu übergegangen, die Übernahme der Reisekosten als Prämie bei Beschäftigung bis Ablauf der vereinbarten Beschäftigungszeit zu leisten.

3. Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (Art. 2 Nr. 9 – § 15d BeschV-E)

Die mit § 15d BeschV-E geplante Möglichkeit einer zeitlich befristeten Beschäftigung ohne Nachweis einer Qualifikation ist wichtig, um auch dem zunehmenden Mangel an Arbeitskräften ohne berufliche Qualifikation zu begegnen. Da viele Unternehmen nicht nur saisonal Bedarf an solchen Arbeitskräften haben, ist allerdings die Begrenzung der Beschäftigungsdauer zu streichen oder zumindest eine Verlängerungsmöglichkeit vorzusehen.

Auch wenn der Wunsch des Gesetzgebers, die Tarifbindung in Deutschland zu stärken, nachvollziehbar ist, ist der mit § 15d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BeschV-E gewählte Weg einer Verknüpfung von Tarifbindung mit der Zulassung von Beschäftigten zum Arbeitsmarkt mit Blick auf die

verfassungsrechtlich garantierte negative Koalitionsfreiheit zu überprüfen. Soweit § 15d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 BeschV-E darauf zielen, die Beschäftigten vor unangemessenen Arbeitsbedingungen zu schützen, ist dies im Übrigen bereits durch die Pflicht der Bundesagentur für Arbeit, im Zustimmungsverfahren die vergleichbaren Arbeitsbedingungen zu prüfen (siehe hierzu bereits unter Ziffer 1.), gewährleistet. Dadurch ist eine Beschäftigung zu adäquaten Arbeitsbedingungen, einschließlich der Vergütung, bereits sichergestellt. Sollte eine zusätzliche gesetzliche Regelung als unverzichtbar gesehen werden, könnte in § 15d BeschV-E eine Verpflichtung des Arbeitgebers zur tariflichen Entlohnung aufgenommen werden.

Bzgl. der in § 15d Abs. 2 Satz 3 BeschV-E geregelten Verpflichtung zur Übernahme von mindestens 50% der erforderlichen Reisekosten gelten die Ausführungen unter Ziffer 2. zu § 15a BeschV-E entsprechend.

4. Westbalkanregelung (Art. 1 Nr. 2 und Art. 2 Nr. 1 – § 26 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 BeschV-E)

Die Entfristung der sog. Westbalkanregelung sowie die Aufstockung des Kontingents können nur dann positiv wirken, wenn zugleich die Visaverfahren vereinfacht und beschleunigt werden. Hierzu ist es zwingend erforderlich, die schon jetzt meist unzureichenden personellen Kapazitäten in den Visa-Stellen zu erhöhen. Zwingend zu beenden ist das seit Dezember 2021 für die Terminvergabe zur Beantragung eines Visums nach der Westbalkanregelung geltende Losverfahren. Es ist nicht akzeptabel, dass die Vergabe von Antragsterminen zum Glücksspiel wird, das sich – ist einem das Glück nicht hold – über viele Monate zieht. Das verhindert jegliche Planungen des Bewerbers und des potentiellen Arbeitgebers über eine mögliche Beschäftigungsaufnahme. Insbesondere bei saisonalen Beschäftigungen wie in der Landwirtschaft läuft die Westbalkanregelung meist ins Leere, obwohl es viele interessierte Bewerber aus diesen Staaten und einen entsprechenden Arbeitskräftebedarf bei den landwirtschaftlichen Betrieben gibt.

5. Ferienbeschäftigung ausländischer Studierender (Art. 2 Nr. 6 – § 14 Abs. 2 BeschV-E)

Die geplante Einführung einer Altersgrenze von 35 Jahren für Ferienbeschäftigungen nach § 14 Abs. 2 BeschV ist vor dem Hintergrund, dass das Studienalter regelmäßig unter dieser Altersgrenze liegt und mit der Altersbeschränkung auch einer teilweise erfolgten missbräuchlichen Inanspruchnahme der Regelung entgegengewirkt werden kann, nachvollziehbar. Allerdings sollte überprüft werden, inwieweit die damit einhergehende Diskriminierung älterer Studierender aus

Drittstaaten, denen künftig die Möglichkeit genommen ist, während der Semesterferien in Deutschland etwas hinzuverdienen und zugleich Praxiserfahrungen zu sammeln, gerechtfertigt ist.

Die Beschränkung der Ferienbeschäftigung auf Studierende an ausländischen Hochschulen ist indes nicht nachvollziehbar. Soweit in der Praxis Abgrenzungsschwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Ausgestaltung der ausländischen Bildungssysteme bestehen, gilt es diese zu lösen, statt Schüler ausländischer Fachschulen von der Möglichkeit einer Ferienbeschäftigung auszuschließen. Diese Ferienbeschäftigungen ermöglichen es den Studierenden und Fachschülern nicht nur, etwas zum Studium hinzuverdienen und praktische Erfahrungen zu sammeln, sondern auch Kontakte mit potentiellen Arbeitgebern für die Zeit nach Beendigung der Ausbildung zu knüpfen. Den Arbeitgebern bietet die Ferienbeschäftigung ebenfalls die Möglichkeit, potentielle Fachkräfte kennenzulernen. Das wäre zwar grds. auch mit einem Praktikum möglich. Allerdings sind auch viele Fachschüler im Ausland auf den Hinzuverdienst einer Ferienbeschäftigung angewiesen, weshalb sie eine solche dem Praktikum vorziehen. Im Übrigen dürften sich bei einem Praktikum dieselben Abgrenzungsschwierigkeiten hinsichtlich der Fachschulen ergeben, so dass das Problem nur verschoben ist. Auch der in der Begründung zum Verordnungsentwurf genannte Hinweis, dass Schülerinnen und Schüler von Fachschulen künftig aufgrund der geplanten Möglichkeit einer kurzzeitigen Beschäftigung nach § 15d BeschV-E, in Deutschland eine Beschäftigung für bis zu sechs Monate ausüben können, trägt nicht. Denn dies setzt zunächst voraus, dass die Bundesagentur für Arbeit einen Bedarf für die – von den Schülerinnen und Schülern aufgrund ihrer Ausbildung favorisierte – Branche oder den Beruf feststellt. Erfolgt eine solche Feststellung nicht, ist es Fachschülern künftig nicht mehr möglich eine Ferienbeschäftigung in Deutschland auszuüben.

Vor dem Hintergrund, dass vielfach nicht nur Hochschulabsolventen, sondern auch Absolventen einer fachlichen Ausbildung in den Unternehmen fehlen, ist es nicht zielführend, das Kennenlernen von Arbeitgebern und künftigen Fachkräften zu erschweren und in § 14 Abs. 2 BeschV-E diese Personengruppe von einer Ferienbeschäftigung in Deutschland auszuschließen.

II. Zu Art. 7 des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (§ 8 Abs. 2a SGB IV-E)

Für kontingentierte kurzzeitige Beschäftigungen nach § 15d BeschV-E soll eine kurzfristig geringfügige Beschäftigung iSd § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV ausgeschlossen werden, um dem betroffenen Personenkreis einen umfassenden Sozialversicherungsschutz in allen Sozialversicherungszweigen zu

ermöglichen. Dabei stellt sich nicht nur die Frage, ob ein solcher umfassender Versicherungsschutz tatsächlich für alle Kontingentbeschäftigten nach § 15d BeschV-E erforderlich ist, sondern auch, ob der geplante Ausschluss einer zeitgeringfügigen Beschäftigung mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist. Üben z.B. Schüler ausländischer Fachschulen, die künftig für eine Ferienbeschäftigung nicht mehr über § 14 Abs. 2 BeschV, sondern über § 15d BeschV-E einen befristeten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten sollen (siehe Verordnungsbegründung zu § 14 Abs. 2 BeschV-E), während ihrer Ferien eine Beschäftigung nach § 15d BeschV-E aus, wären sie – anders als inländische Schüler oder Studierende, solche aus EU-Mitgliedstaaten oder ferienbeschäftigte Studierende aus Drittstaaten – der vollen Sozialversicherungs- und Beitragspflicht unterworfen. Gründe für diese Ungleichbehandlung sind nicht ersichtlich. Es ist auch darüber hinaus nicht erkennbar, weshalb für Kontingentbeschäftigte andere sozialversicherungsrechtliche Regelungen erforderlich sein sollen. Eine zeitgeringfügige Beschäftigung ist auf Beschäftigungen beschränkt, die nur für 70 Arbeitstage oder 3 Monate im Kalenderjahr und nicht berufsmäßig ausgeübt werden. In den meisten Fällen einer kontingentierte kurzzeitigen Beschäftigung dürften damit ohnehin die Voraussetzungen einer zeitgeringfügigen Beschäftigung nicht erfüllt und die betroffenen Arbeitnehmer versicherungspflichtig in allen Sozialversicherungszweigen sein. Eines Ausschlusses des § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV bedarf es daher für Kontingentbeschäftigte nicht.

Ansprechpartner:

Deutscher Bauernverband e.V. /
Gesamtverband der deutschen Land und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e.V.

Claire-Waldoff-Str. 7

10117 Berlin

Tel.: 030 / 31904 – 249

glfa@bauernverband.net

DEUTSCHKENNTNISSE VON ZUWANDERNDEN: ELEMENTAR FÜR INTEGRATION UND GESELL- SCHAFTLICHEN ZUSAMMENHALT

Stellungnahme des Goethe-Institutes zum Gesetzesentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung



**GOETHE
INSTITUT**

Sprache. Kultur. Deutschland.

08.03.2023

Das Goethe-Institut **befürwortet die Anstrengungen der Bundesregierung, den Zuzug von Menschen aus Drittstaaten erheblich zu erleichtern** und auf diese Weise zur langfristigen Fachkräftesicherung beizutragen.

Mit dem Ziel, den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für Fachkräfte aus Drittstaaten deutlich zu erleichtern, wird bei Fachkräften mit in Deutschland anerkannter akademischer oder beruflicher Ausbildung (**Fachkräftesäule**) **auf Nachweise von Deutschkenntnissen für die Visavergabe verzichtet**, sofern eine Arbeitsplatzzusage und gleichwertige Beschäftigungsbedingungen vorliegen. Dies gilt auch für Familienangehörige. Im Falle der **Erfahrungssäule** können Zuwandernde nicht-reglementierter Berufe, sofern die Kriterien u.a. einer Arbeitsplatzzusage, gleichwertiger Beschäftigungsbedingungen und einer im Herkunftsland anerkannten Ausbildung erfüllt sind, **ebenfalls ohne Kenntnisse der deutschen Sprache nach Deutschland einreisen**. Die Sprachanforderungen liegen im Ermessen der Arbeitgeber*innen. Hinreichende Deutschkenntnisse (Niveau A2 gemäß GER) vor der Einreise sind gefordert u.a. für eine Anerkennungspartnerschaft (§ 16d Absatz 3a AufenthG-E) sowie für eine Chancenkarte im Rahmen der Potentialsäule zur Arbeitsplatzsuche oder alternativ sehr gute Englischkenntnisse (Niveau C1 gemäß GER) (§20a AufenthG-E). **Für die Chancenkarte verhelfen bessere Deutschkenntnisse zu einer höheren Punktergabe.**

Das Goethe-Institut weist bei einer **Absenkung der Standards** bezüglich der Deutschkenntnisse für einreisende Fachkräfte und deren Familienmitglieder auf folgende Herausforderungen hin:

Deutsche Sprachkenntnisse sind in Deutschland elementar für die berufliche Integration, für das Ankommen im sozialen Umfeld sowie für gesellschaftliche Teilhabe der Zuwandernden, wie erste Studien für die Gruppe beruflicher Qualifizierter zeigen.¹ Sich auf Deutsch einzubringen und an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens teilzuhaben, ist Grundlage des Zusammenhalts in Deutschland.² Feh-

¹ "Vorstudie zur Abwanderung von ausländischen Fachkräften", Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW), Universität Tübingen im Auftrag der BA, S. 117 f., [Vorstudie_Fachkraefteabwanderung_2022.pdf \(iaw.edu\)](#) (abgerufen am 07.03.2023)

² Ca. 80% der Menschen mit und ohne Migrationshintergrund sind sich einig, dass es bei der Frage nach der Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft darauf ankommt, dass man „schon lange in Deutschland lebt, die Sprache spricht und seinen bzw. ihren Beitrag zur Gesellschaft leistet“ (S. 16), vgl. „Zusammenwachsen in der Einwanderungsgesellschaft. Wie denkt die Bevölkerung über Teilhabe, Verbundenheit und Zugehörigkeit?“, Dr. Kai Unzicker und Dr. Ulrike Wieland, Bertelsmann Stiftung, [Zusammenwachsen in der Einwanderungsgesellschaft \(bertelsmann-stiftung.de\)](#) (abgerufen am 07.03.2023)

KONTAKT

Verena
Sommerfeld
Abteilungsleiterin
Sprache
Goethe-Institut e.V.
Zentrale München
+49 89 15921 469
verena.sommerfeld@goethe.de



lende soziale Integration hat Konsequenzen für die Lebenszufriedenheit zuwandernder Fachkräfte, was zu Abwanderungsentscheidungen beiträgt.³ Ziel der angekündigten Maßnahmen der Bundesregierung sollte es daher sein, Menschen nicht nur die Einreise nach Deutschland zu erleichtern, sondern Voraussetzungen für einen möglichst langfristigen Verbleib zu schaffen.

Aus Sicht des Goethe-Instituts sollte daher ein **Mindestmaß an Verpflichtung zum Deutschlernen vor der Einreise** gewährleistet sein, um Integration und Teilhabe der Fachkräfte zu erleichtern. Nach Möglichkeit sollten ausländische Fachkräfte im Ausland das Deutschniveau A2 alltagsmündlich gemäß des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER) erwerben. Für Fachkräfte in besonders kommunikationsorientierten Branchen, wie z.B. Pflegekräfte in Gesundheitsberufen, sollten Kenntnisse auf dem B1-Niveau der Standard bleiben.

Sollte es bei den derzeit vorgesehenen Regelungen bleiben, ist sicherzustellen, dass der Vorbereitung auf Deutschland im Rahmen **untergesetzlicher Maßnahmen**, darunter gemäß Eckpunktepapier aus dem November 2022 **Ausweitung des Angebots von Deutschsprachkursen im Ausland und in Deutschland** sowie **Ausbau von Informations- und Beratungsangeboten im Ausland im Sinne der Vorintegration**, Rechnung getragen wird. **Sprachkurse und das Absolvieren von Vorintegrationsangeboten** im Ausland ermöglichen eine grundlegende Vorbereitung auf das Arbeits- und Alltagsleben in Deutschland. Das Goethe-Institut empfiehlt zudem dringend, den Ausbau der Sprachkenntnisse in Deutschland bis auf das Niveau B2 voranzutreiben.

Das Goethe-Institut

Das Goethe-Institut ist das weltweit tätige Kulturinstitut der Bundesrepublik Deutschland. Mit 158 Instituten in 98 Ländern fördert es die Kenntnis der deutschen Sprache im Ausland, pflegt die internationale kulturelle Zusammenarbeit und vermittelt ein aktuelles Deutschlandbild. Durch Kooperationen mit Partnereinrichtungen an zahlreichen weiteren Orten verfügt das Goethe-Institut insgesamt über rund 1.000 Anlaufstellen weltweit.

Weiterführende Links:

www.goethe.de/fachkraefte
www.goethe.de/vorintegration
www.goethe.de/mwnd

Studien, die das Goethe-Institut in den vergangenen Jahren durchgeführt hat:

- [Fachkräftemobilität verstehen – Eine Analyse der Wanderungsentscheidungen von Fachkräften aus nicht EU-Staaten \(2020\)](#)
- [Annäherung, die im Heimatland beginnt – Vorintegrationsangebote für Erwerbsmigrant*innen – Analyse und Handlungsempfehlungen \(2020\)](#)
- [Evaluationsbericht: Den Übergang erfolgreich gestalten \(2022\)](#)

³ Vgl. Universität Tübingen, S. 19.



Stellungnahme

Referentenentwurf zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Zusammenfassung:

- **Flexible Handhabung der Mindestverdienstgrenze bei der Beschäftigung von älteren Berufskraftfahrern nach § 18 Absatz 2 Nr. 5 Satz AufenthG-E/§ 1 Absatz 2 BeschV-E, auch für Westbalkan-Staaten**
- **Anerkennung von Berufskraftfahrer-Qualifikationen aus Drittstaaten – Erarbeitung eines speziellen Qualifikationsanerkennungsverfahrens**
- **Verhinderung, dass § 24a Abs. 2 BeschV dadurch leerläuft, dass bereits bei Einreise ein zu hohes Sprachniveau gefordert wird**

Frankfurt am Main, den 8. März 2023

Der BGL nimmt gerne die Gelegenheit wahr, zu den Referentenentwürfen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Stellung zu nehmen.

Vorbemerkung:

Im Transportlogistikgewerbe besteht ein gravierender Fahrpersonalmangel: Derzeit fehlen etwa 70.000 Lkw-Fahrer. Da pro Jahr ca. 30.000 Lkw-Fahrer altersbedingt ausscheiden, jedoch nur ca. 15.000 Neue den Beruf ergreifen, verschärft sich allein durch diese Differenz der Fahrermangel jährlich um etwa 15.000 fehlende Lkw-Fahrer.

Das Transportlogistikgewerbe ist auf die Gewinnung neuer Fachkräfte durch qualifizierte Zuwanderung – auch aus **Drittstaaten (insbesondere Ukraine und Balkanstaaten)** – zwingend angewiesen, um den Bedarf an Fahrpersonal decken zu können.

Da ausländische Berufskraftfahrer für die Bekämpfung des Fahrpersonalmangels unverzichtbar sind, ist der Abbau bürokratischer Hürden bei der Erfüllung ausländerrechtlicher Vorgaben, der Regelungen zum Sprachniveau und der Beschleunigung der Verwaltungsverfahren dringend geboten.

In diesem Zusammenhang ist Hinblick auf die Beschäftigung von ausländischen Berufskraftfahrern in Deutschland daraufhin zu weisen, dass **drei zentrale Voraussetzungen** zu erfüllen sind:

1. Ausländerrecht
2. Fahrerlaubnisrecht (Führerschein)
3. Berufskraftfahrerqualifikation

Auch wenn die Bereiche in Punkt zwei und drei nicht im Zentrum der vorliegenden Referentenentwürfe stehen, erinnert der BGL eindringlich daran, dass die Beschäftigung von Fahrpersonal aus Drittstaaten durch die unzureichende Anerkennung ausländischer Führerscheine und Berufskraftfahrerqualifikationen (BKF) massiv erschwert wird.

Aktuell können z.B. ukrainische Flüchtlinge viele Berufe in Deutschland ausüben, nicht jedoch den des Berufskraftfahrers, da die in der Ukraine erworbene BKF-Qualifikation in Deutschland nicht anerkannt wird. Leider hat der deutsche Gesetzgeber bis heute (Stand: März 2023) die Vorgaben der EU-Verordnung 2022/1280 nicht umgesetzt.

Der BGL begrüßt grundsätzlich die vorliegenden Referentenentwürfe (Anpassung des Aufenthaltsgesetzes, Beschäftigungsverordnung und weiterer Nebengesetze), die die Möglichkeit der Fachkräfteeinwanderung erleichtern sollen. Er regt jedoch darüber hinaus dringend die nachstehenden Punkte an:

Im Einzelnen:

§ 18 Absatz 2 Nr. 5 Satz 2 AufenthG-E / § 1 Absatz 2 BeschV-E
(flexiblere Handhabung der Mindestverdienstgrenzen)

- Der BGL begrüßt grundsätzlich die vorgesehenen Änderungen dieser Vorschrift, wonach unter bestimmten Voraussetzungen geringfügig von der Gehaltsschwelle bzw. von der Altersgrenze abgewichen werden kann.
- Die Gehaltsschwelle (die Höhe des Gehalts mindestens 55 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze bei Personen ab 45 Jahren) ist für die Beschäftigung von Berufskraftfahrern (BKF) jedoch viel zu hoch und daher nicht praktikabel. Mit der jetzigen Gehaltsschwelle profitieren vorwiegend akademische Berufe von

dieser Regelung. Für die Gruppe der Berufskraftfahrer führt sie zu einer Inländerdiskriminierung, da für deutsche Fahrer die Regelungen des Mindestlohngesetzes als Mindeststandard gelten, für Fahrer aus Drittstaaten hingegen die deutlich höhere Grenze von § 18 Absatz 2 Nr. 5 Satz 2 AufenthG-E. Dies macht die Beschäftigung ausländischer Fahrer nicht nur weniger attraktiv durch zusätzliche und unnötige bürokratische Hürden, sondern birgt überdies innerhalb der Fahrerschaft die Gefahr sozialer Missstimmungen.

- Der BGL regt daher an:
 - Das arbeitsmarktpolitische Interesse i.S.v. 18 Absatz 2 Nr. 5 Satz 2 AufenthG-E sollte als gegeben angesehen werden bei solchen Berufen (z.B. BKF), die in der Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit aktuell gelistet sind („Engpassberufe“). Solange der Beruf des BKF als „Engpassberuf“ eingestuft ist, muss eine Abweichung von den Voraussetzungen bzgl. Gehaltsschwelle/Altersgrenze immer möglich sein.
 - Die Kriterien des Ermessens zur Abweichung von der Gehaltsschwelle/Altersgrenze sollten konkretisiert werden:
 - Je höher der aktuelle Bedarf an Fachkräften in Engpassberufen, wie z.B. BKF, ist, desto weiter ist das Merkmal „Geringfügig“ auszulegen.
 - Bundeseinheitliche Vorgaben bei der Ausübung dieses Ermessen führen bei den ausländerrechtlichen Verfahren zu mehr Transparenz und Planbarkeit für Transportlogistikunternehmen.
- Die in § 1 Absatz 2 BeschV-E enthaltene Regelung, dass unter bestimmten Voraussetzungen geringfügig von der Gehaltsschwelle bzw. von der Altersgrenze abgewichen werden kann (Ermessen), gilt

nach dem Referentenentwurf nicht für Staaten des westlichen Balkans (§ 26 Absatz 2 BeschV). Für diese Fallgestaltungen gilt weiterhin nur die bisherige Regelung zu begründeten Ausnahmefällen (§ 1 Absatz 2 S. 4 BeschV-E).

- Nach Auffassung des BGL ist diese Einschränkung zu überdenken: Transportlogistikunternehmen sind auf die Gewinnung von Fahrern gerade auch aus diesen Staaten angewiesen. Die Möglichkeit von den Anforderungen in Bezug auf Altersgrenze und Gehaltsschwelle abzuweichen, sollte auch für diese Staaten ohne zusätzliche Hürden möglich sein.

§ 6 BeschV-E (Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung) iVm § 24a BeschV

- Nach § 6 BeschV-E soll Fachkräften mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen ein besonderer Arbeitsmarktzugang gewährt werden. So haben sie die Möglichkeit, die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit für eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, wenn sie bereits im Ausland berufspraktische Fähigkeiten erlangt haben.

Der BGL regt hierzu folgendes an:

- Die Vorschrift des § 6 BeschV-E, der die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit für einen Aufenthaltstitel regelt, geht vom Anwendungsbereich über die Vorschrift des § 24a BeschV, welcher spezifisch für BKF gilt, hinaus. Nach § 6 Absatz 1 Nr. 3 BeschV-E soll es genügen, wenn der Beschäftigte eine Qualifikation besitzt, die im Drittstaat, wo sie erworben wurde, anerkannt ist. Letzteres gilt nach § 24 a BeschV gerade nicht für die Beschäftigung von BKF aus Drittstaaten. Diese müssen entweder



- über sämtliche BKF-Qualifikationen schon verfügen (24 a Absatz 1 BeschV) oder
 - diese Qualifikationen binnen (max.) 15 Monaten im Inland erwerben (§ 24 a Absatz 2 BeschV).
-
- Der BGL fordert, dass Transportlogistikunternehmen auch solche Fahrer aus Drittstaaten als BKF beschäftigen können, die ihre BKF-Qualifikation in einem Drittstaat erworben haben. Dazu muss ein entsprechendes Anerkennungsverfahren speziell für BKF-Qualifikationen erarbeitet werden.
 - Im Übrigen ist es aus Sicht des BGL erforderlich, § 24a Abs. 2 BeschV effektiv zur Geltung zu bringen. In der Praxis läuft diese Vorschrift bisher weitestgehend leer, da die bei der Prüfung des Aufenthaltstitels geforderten Sprachkenntnisse oftmals nicht vorliegen. Der BGL regt an, das Verfahren bei der Erteilung des Aufenthaltstitels in Zusammenhang mit § 24a Abs. 2 BeschV hinsichtlich der geforderten Sprachkenntnisse flexibel zu gestalten.

Stellungnahme des Hauptverbands der Deutschen
Bauindustrie

**zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der
Fachkräfteeinwanderung**

**zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung
der Fachkräfteeinwanderung**

Berlin, den 06.03.2023

Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) ist als Zusammenschluss der bauindustriellen Landesverbände die Spitzenorganisation der BAUINDUSTRIE in Deutschland. Er setzt sich für die Gesamtinteressen der Branche ein, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, zur Zukunftsfähigkeit Deutschlands beizutragen und für bestmögliche Rahmenbedingungen auf Bundesebene, in Europa und auch international zu sorgen. Mit zehn Landesverbänden repräsentiert der HDB große sowie mittelständische, häufig familiengeführte Unternehmen der BAUINDUSTRIE. Sieben Fachverbände kommen als außerordentliche Mitglieder hinzu.

1. Hintergrund: Fachkräftesituation in der Bauwirtschaft

Die personellen Kapazitäten am deutschen Bauarbeitsmarkt sind angespannt: Die Zahl der gewerblich Auszubildenden des Baugewerbes im 1. Lehrjahr stieg zwar von 12.000 Ende 2016 auf gut 15.000 Ende 2021 (neuere Zahlen liegen noch nicht vor), dies reicht aber bei Weitem nicht aus, um die jährlich etwa 19.000 Abgänge in die Rente auszugleichen. Zudem sind Arbeitskräftereserven auf dem deutschen Bauarbeitsmarkt nur noch begrenzt vorhanden. Trotz der schwachen Konjunktur haben die Unternehmen des Bauhauptgewerbes im vergangenen Jahr die Zahl ihrer Beschäftigten (im Jahresdurchschnitt) nochmals um knapp 1,7 % auf 926.660 erhöht. Gegenüber dem zwischenzeitlichen Tiefpunkt im Jahr 2009 bedeutet dies ein Beschäftigungsplus von 31,5 %. Das deutsche Bauhauptgewerbe hat damit zur äußerst positiven Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt beigetragen.

Durch diese Entwicklung ist der Bauarbeitsmarkt im Inland allerdings nahezu leergefegt. Im vergangenen Jahr lag die Zahl der offenen Stellen für Facharbeiter mit bauhauptgewerblichen Berufen mit 17.400 deutlich über der Zahl der Arbeitslosen mit 15.300. Noch problematischer ist die Lage bei den Bauingenieuren, wo 2022 auf einen Arbeitslosen drei offene Stellen kamen. Seit 2015 konstatieren wir einen immer deutlicheren Überhang der offenen Stellen.

Die Firmen haben daher in den vergangenen Jahren verstärkt auf den europäischen Bauarbeitsmarkt zurückgegriffen. Drei Viertel des Beschäftigungsaufbaus im Bauhauptgewerbe seit 2009 sind auf die Besetzung der Stellen mit ausländischen Beschäftigten zurückzuführen. Deren Anteil an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Bauhauptgewerbe stieg von 2009 bis 2022 von 7,8 % auf 22,8 %. Hinzu

kommen noch temporär nach Deutschland entsandte Arbeitskräfte ausländischer Baufirmen. Deren Zahl hat sich seit 2009 bis 2021 (neuere Zahlen liegen noch nicht vor) auf 83.000 mehr als verdoppelt.

Zugleich ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig im Baugewerbe beschäftigten Helfer in den letzten zehn Jahren um 78 Prozent auf 362.630 Personen angestiegen, was den hohen Bedarf der Branche auch nach einfachen Tätigkeiten belegt. Um die Nachfrage in diesem Segment zu befriedigen, griff die Bauwirtschaft in den vergangenen Jahren verstärkt auf die Regelung nach § 26 Abs. 2 BeschV (Westbalkan-Regelung) zurück. 44 Prozent der über die Westbalkan-Regelung entstandenen Beschäftigungen lagen im Bereich des Baugewerbes.¹ Damit trug diese flexible, von formalen Zertifikaten unabhängige und an den Bedarfen der Unternehmen ausgerichtete Form der Erwerbsmigration bedeutend dazu bei, den wachsenden Bedarf nach Arbeits- und Fachkräften in der Bauwirtschaft abzumildern.

2. Gesamtbewertung

Die Reform des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes und einer Reihe von Regelungen in der Beschäftigungsverordnung, insbesondere die im Koalitionsvertrag vereinbarte Entfristung und Ausweitung der Westbalkan-Regelung als erfolgreiches Instrument der Abmilderung akuter Bedarfe nach Fach- und Arbeitskräften, begrüßen wir grundsätzlich.

Zugleich empfehlen wir zur nachhaltigen Stärkung der deutschen Wirtschaft und der Ausweitung des verfügbaren Pools an Arbeits- und Fachkräften künftig weniger restriktive, dafür flexiblere und klar an den Bedarfen der Unternehmen ausgerichtete Regelungen zur Erwerbsmigration zu entwickeln. Die demografie- und transformationsbedingte Herausforderung des Fachkräftemangels verlangt nach einer Zeitenwende statt einer Politik der kleinen Schritte.

Dies betrifft vor allem die in den vorliegenden Entwürfen versäumte Chance, einen über kurzfristige Einsätze hinausweisenden Weg für ausländische Arbeitnehmer unterhalb des

¹ Brücker, Herbert, Mariella Falkenhain, Tanja Fendel, Markus Promberger & Miriam Raab (2020): Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung: Hohe Nachfrage und gute Arbeitsmarktintegration. (IAB-Kurzbericht 16/2020 (de)), Nürnberg, 12 S.

Fachkräfteniveaus in den deutschen Arbeitsmarkt hinein zu schaffen. Somit beschränken die vorhandenen, aber auch die in den Entwürfen vorgesehenen, Instrumente der Erwerbsmigration die Auswahl geeigneter Personen vorrangig entlang des Kriteriums nachweisbarer formaler Qualifikationen, anstatt auch für nicht formal qualifizierte Personen einen dauerhaften Aufenthaltstitel zu schaffen und im Sinne einer wirklichen Chancenmigration auf fachliche Weiterbildung und erweiterten Spracherwerb im Zuge der Beschäftigung zu setzen.

3. Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Artikel 2, § 16d Abs. 3a Nr. 1 a)

Die Neuregelung gem. Artikel 2, § 16d Abs. 3a Nr. 1a des Referentenentwurfs schränkt die Auswahlmöglichkeit von Unternehmen mit Bedarf an beruflich qualifizierten Fachkräften auf die Personengruppe ein, die „über eine ausländische Berufsqualifikation verfügt, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat“ und lässt dabei gerade in der bereits in den Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung angekündigten Erfahrungssäule die Arbeitsmarktrelevanz non-formaler, durch Berufserfahrung erworbener Qualifikationen außer Acht. Diese Einschränkung bedeutet aus Sicht der BAUINDUSTRIE eine erhebliche Minderung des Potenzials geeigneter Zuwanderungsinteressierter.

Die BAUINDUSTRIE empfiehlt daher wie in der Gesamtbewertung umrissen die Einführung eines zusätzlichen Aufenthaltstitels für Personen ohne formale und im Herkunftsstaat anerkannte ausländische Berufsqualifikation durch Einfügung eines Absatzes 3b, nach dem einem Ausländer zur Durchführung eines Verfahrens zur Anerkennung seiner im Ausland non-formal erworbenen Qualifikation mit begleitender Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn der Ausländer:

- a) eine im Ausland erworbene Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren in einschlägigen Tätigkeiten glaubhaft machen oder

- b) eine im Inland im Rahmen von Beschäftigungen nach § 26 Abs. 2 BeschV oder § 15d BeschV-E erworbene Berufserfahrung von mind. 3 Jahren in einschlägigen Tätigkeiten und ausreichende fachbezogene Deutschkenntnisse nachweisen kann.

Durch die Ergänzung der o.g. Voraussetzungen wird es Arbeitgebern und ausländischen Arbeitnehmern ermöglicht, die in den Eckpunkten als solche ausgewiesene Potenzialzuwanderung auch wirklich umzusetzen und die während einschlägiger Arbeitsaufenthalte in der Bundesrepublik erworbenen fachlichen und sprachlichen Qualifikationen sowie des Deutschlandbezugs zur Verbesserung der Perspektive auf einen dauerhaften Aufenthalt und eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu nutzen. Dies entspricht dem Inhalt der Neufassung des § 18 Abs. 1, Satz 2 und 3, nach dem die Möglichkeiten der Fachkräfteeinwanderung „auf die nachhaltige Integration von Fachkräften sowie Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft“ ausgerichtet sind.

Artikel 2, § 16d, Abs. 6

Ergänzend zu den in Artikel 2, § 16d Abs. 6 Satz 2, Nummern 1-4 aufgeführten Voraussetzungen zur Gewährung einer sechsmonatigen Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Qualifikationsanalyse sollten die oben als Ergänzung zu Artikel 2, § 16d Abs. 3a vorgeschlagenen Voraussetzungen der glaubhaft gemachten Berufserfahrung von mindestens 5 Jahren im Ausland oder mindestens 3 Jahren im Inland aufgenommen werden.

Artikel 2, § 20a, Abs. 2 - Chancenkarte

Die geplanten Regelungen zur Einführung eines Punktesystems über eine sog. Chancenkarte beschränkt den potenziellen Kreis der Inhaber einer solchen Chancenkarte auf Personen, welche mindestens eine zweijährige in ihrem Heimatland anerkannte Berufsausbildung vorweisen können. Um eine Ausweitung der potenziell in Betracht kommenden Zahl qualifizierter Zuwanderer zu erreichen, ist es notwendig, durch die Einführung einer neuen Nr. 3 auch im Ausland und im Inland erworbene Berufserfahrung und

damit verbundene fachliche und sprachliche Kompetenzen aufzunehmen (siehe analog Artikel 2, § 16d Abs. 3a Nr. 1 a).

4. Stellungnahme zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Artikel 2, § 2a – Anerkennungspartnerschaft

Die vorgesehenen Anerkennungspartnerschaften zur Feststellung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen sind im Sinne der Berücksichtigung von im Ausland oder im Inland non-formal im Rahmen von Berufserfahrung erworbenen Kompetenzen zu erweitern.

Artikel 2, § 6 Absatz 1 – Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung

Die BAUINDUSTRIE empfiehlt, von der Beschränkung auf Personen „mit einer ausländischen Berufsqualifikation, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder einem ausländischen Hochschulabschluss, der von dem Staat, in dem dieser erworben wurde, staatlich anerkannt ist“, abzusehen, um den potenziellen Pool von durch berufspraktisches Erfahrungswissen non-formal qualifizierten Personen nicht von vornherein zu beschränken. Vielmehr sollte durch die Aufnahme der Vorbedingung einer mindestens fünfjährigen Berufserfahrung im Ausland oder einer dreijährigen Berufserfahrung in einschlägigen Tätigkeiten im Inland bei gleichzeitigem Nachweis ausreichender fachspezifischer Deutschkenntnisse die in der Überschrift angestrebte berufspraktische Erfahrung tatsächlich als Bezugspunkt für die Regelung dienen.

Artikel 2, § 15d – Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung

Die Schaffung des Aufenthalts zu Erwerbszwecken im Rahmen der neuen kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung bewertet die BAUINDUSTRIE grundsätzlich als nicht

weitreichend genug und weist auf eine Reihe von nötigen Nachbesserungen hin, um die praktische Anwendung durch Unternehmen der Bauwirtschaft sinnvoll zu ermöglichen.

So sollte statt der nur kurzzeitigen Möglichkeit der Erwerbszuwanderung unterhalb des Fachkräfte-Niveaus – wie oben in der Stellungnahme zu Artikel 2, § 16d Abs. 3a Nr. 1 a) AufenthG-E bereits ausgeführt – vorrangig ein Weg zur dauerhaften Zuwanderung für diesen Personenkreis geschaffen werden. Auf diese Art wäre ein planbarer Einsatz ausländischer Arbeitnehmer, eine dauerhafte Entlastung der knappen Fachkräfte und zugleich eine echte Integrations- und Qualifikationsperspektive für zugewanderte Arbeitskräfte erreichbar. Im vorliegenden Entwurf der Beschäftigungsverordnung fehlen diese Aspekte völlig.

Für den Fall der Umsetzung der im vorliegenden Entwurf dargelegten Schaffung von § 15d BeschV-E sollte jedoch mindestens die Höchstaufenthaltsdauer für nach dieser Regelung eingewanderte Ausländer über den in Absatz 1 festgelegten Zeitraum von 6 Monaten innerhalb von 12 Monaten hinaus auf mindestens 9 Monate ausgedehnt werden, da der Aufwand einer Anwerbung und der Nutzen eines Einsatzes samt notwendiger Einarbeitung in dem geplanten kurzen Zeitraum von nur 6 Monaten in einem Missverhältnis stehen. Vor allem im Rahmen des Einsatzes in Bauprojekten, die sich mitunter aus nicht dem jeweiligen Unternehmen anzulastenden Gründen verzögern, wären zur besseren Planbarkeit des Einsatzes ausländischer Beschäftigter im Rahmen von § 15d längere Aufenthaltsdauern zu befürworten, insbesondere, da der zwischenzeitliche Abzug der angelernten ausländischen Beschäftigten und das Anlernen neuer Kräfte mit unverhältnismäßig hohem Aufwand für die Unternehmen verbunden sein werden.

Dieselben Vorbehalte richten sich gegen die Obergrenze der Beschäftigung von Ausländern von höchstens 10 Monaten innerhalb von 12 Monaten in einem Unternehmen. Die hier zugrunde gelegte Logik der Saisonbeschäftigung und der Vermeidung durchgehender Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte gehen an den Bedarfen von Branchen vorbei, welche nicht oder nur in überschaubarem Maß von saisonalem Spitzenbedarf an Arbeitskräften betroffen sind. Hier empfiehlt die BAUINDUSTRIE den Verzicht auf die unternehmensbezogene zeitliche Obergrenze für die Beschäftigung von Ausländern nach § 15d BeschV-E.

Für den Nachweis der Tarifbindung empfiehlt die BAUINDUSTRIE, den Nachweis der Mitgliedschaft in einem tarifgebundenen Arbeitgeberverband heranzuziehen, sofern das

harte Kriterium der Tarifbindung als Voraussetzung für die Beschäftigung von Ausländern gemäß § 15d BeschV-E Bestand haben sollte.

Artikel 2, § 26 Absatz 2 Satz 3 – Westbalkan-Regelung

Die in Umsetzung des Koalitionsvertrags erfolgende Entfristung und Ausweitung des Kontingents im Rahmen der sog. Westbalkan-Regelung nach § 26 Abs. 2 BeschV-E begrüßt die BAUINDUSTRIE, empfiehlt zugleich jedoch eine fortlaufende Überprüfung, ob das Kontingent den Bedarfen der Wirtschaft entspricht und folglich ggf. eine flexible und bedarfsgerechte Erhöhung.

Darüber hinaus spricht sich die BAUINDUSTRIE klar für eine Ausweitung der Westbalkan-Regelung auf weitere Herkunftsstaaten aus.

HRK Hochschulrektorenkonferenz, Leipziger Platz 11, 10117 Berlin

Dr. Ann-Marie Burbaum
Leiterin des Referats M I 3
Bundesministerium des Innern
und für Heimat
11014 Berlin

Ansprechpartner:

Marijke Wahlers
Arbeitsbereich Internationale
Angelegenheiten

Kontakt:

Tel.: 0228 887-170
wahlers@hrk.de

Zeichen:

C1/2023-03-
08

Björn Borgwardt
Leiter des Referats I 5
Bundesministerium für Arbeit und Soziales
11017 Berlin

nur per Email:

M3AG@bmi.bund.de

abstimmung_einwanderung@bmas.bund.de

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung: Schriftliche Stellungnahme der HRK

8. März 2023

Sehr geehrte Frau Dr. Burbaum, sehr geehrter Herr Borgwardt, sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) möchte ich mich dafür bedanken, dass Sie die Hochschulen mit Blick auf den oben genannten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung bei der schriftlichen Anhörung berücksichtigen.

Daher möchten wir Ihnen nachfolgend zusammenfassend die Positionen der deutschen Hochschulen zukommen lassen, damit Sie diese in Ihre abschließenden Beratungen einfließen lassen können.

I. Hintergrund

Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) ist der freiwillige Zusammenschluss der staatlichen und staatlich anerkannten Hochschulen in Deutschland. Die HRK hat gegenwärtig 269 Mitgliedshochschulen, in denen mehr als 90 Prozent aller Studierenden in Deutschland immatrikuliert sind. Aufgrund dieser starken Mitgliedschaft, in der alle Hochschularten vertreten sind, ist die HRK die Stimme der Hochschulen gegenüber Politik und Öffentlichkeit und das zentrale Forum für den gemeinsamen Meinungsbildungsprozess der Hochschulen. Die HRK befasst sich mit allen Themenfeldern, die Rolle und Aufgaben der Hochschulen in Wissenschaft und Gesellschaft betreffen, vor allem mit Lehre und Studium, Forschung, Innovation und Transfer, wissenschaftlicher Weiterbildung, Internationalisierung sowie den Fragen der hochschulischen Selbstverwaltung und Gover-

nance. Die Fachkräftesicherung für den Standort Deutschland ist nach Ansicht der HRK ein zentrales Thema, zu dem die Hochschulen als Akteure, die für Internationalität, Austausch, Weltoffenheit und wechselseitiges kulturelles Lernen stehen, einen erheblichen Beitrag leisten.

II. Grundsätzliches

Die HRK begrüßt ausdrücklich, dass das BMI und das BMAS mit dem vorgelegten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Vorschläge zur Lösung wichtiger Fragestellungen zur Diskussion stellt. Mit Blick auf die Aufnahme und Integration von Studierenden und Wissenschaftler:innen aus dem Ausland ist der bestehende Rechtsrahmen aus Sicht der HRK bereits angemessen und hinreichend ausdifferenziert; gleichwohl ließen sich in einigen Punkten noch Verbesserungen erzielen. Anpassungen bei den Rahmenbedingungen dürfen nach Sicht der HRK nicht zu einer Verschiebung des Hauptaufenthaltszwecks Studium führen. Daran wären die Änderungen, etwa bei der angestrebten Flexibilisierung von Arbeitsmöglichkeiten ausländischer Studierender, letztlich zu messen.

Auch wenn es nicht Kerngegenstand des vorliegenden Referentenentwurfes ist, erlauben wir uns den Hinweis, dass zu einer verbesserten Integration ausländischer Studierender insbesondere die Sicherung ihres Studienerfolgs gehört. Noch immer liegt der Umfang des Studienabbruchs bei internationalen Studierenden mit 49 Prozent bzw. 26 Prozent im Bachelor- bzw. Masterstudium deutlich über den entsprechenden Werten deutscher Studierender (27 % bzw. 17 %). Diese Zahlen rücken sowohl die Bedeutung von Maßnahmen zur sozialen und fachlichen Einbindung von Bildungsausländer:innen als auch die Notwendigkeit einer systematischen Sprachförderung in den Mittelpunkt. Die HRK würde es als außerordentlich wichtig erachten, die an den Hochschulen vielfach etablierten Career Services und Studienberatungen mit Blick auf Beratungs- und Unterstützungsangebote für internationale Studierende stärker einzubeziehen und auszubauen sowie die Sprachförderung Deutsch nicht nur studienbegleitend auszubauen, sondern auch gezielt Sonderprogramme für internationale Studierende und Absolvent:innen mit Bleibeabsicht aufzulegen. So könnte man sich spezifische Studientracks mit verpflichtendem Deutschanteil (bei von Studienbeginn an formulierter Bleibeabsicht) oder auch ein 6-monatiges Intensivprogramm Deutsch für internationale Master-Absolvent:innen (zusätzlich zu den 18 Monaten Verbleibemöglichkeit) vorstellen. Derartige Angebote würden die Attraktivität eines Verbleibs aus unserer Sicht deutlich erhöhen und würden zudem den Integrationserfolg besser absichern, der nach unserer Einschätzung entscheidend von der Sprachkompetenz abhängt.

III. Zum Formulierungsentwurf

Zur Frage der Abgrenzung der Aufenthaltstitel für Promovierende (§ 16b oder § 18d) würden wir eine Streichung der aktuellen Abgrenzung nach § 19f III 2 AufenthG befürworten. Bei der Erserteilung eines Aufenthaltstitels für Promovierende sollte, abhängig von den jeweiligen Voraussetzungen, die Möglichkeit der Wahl zwischen dem Aufenthaltstitel zu Studien- bzw. zu Forschungszwecken bestehen. Hauptkriterium sollte dabei die Sicherung des Lebensunterhaltes sein. Die Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18d liegt vor allem für Fallkonstellationen nahe, in denen Promovierende auf Basis eines Arbeitsvertrags (mindestens 50% einer Vollzeitstelle) bei der aufnehmenden Forschungseinrichtung tätig sind oder durch ein Stipendium abgesichert sind.

Mit freundlichen Grüßen



Professor Dr. Peter-André Alt

Institut der Wirtschaftsprüfer
in Deutschland e. V.

Wirtschaftsprüferhaus
Tersteegenstraße 14
40474 Düsseldorf
Postfach 32 05 80
40420 Düsseldorf

TELEFONZENTRALE:
+49 (0) 211 / 45 61 - 0

FAX GESCHÄFTSLEITUNG:
+49 (0) 211 / 4 54 10 97

INTERNET:
www.idw.de

E-MAIL:
info@idw.de

BANKVERBINDUNG:
Deutsche Bank AG Düsseldorf
IBAN: DE53 3007 0010 0748 0213 00
BIC: DEUTDE33XXX
USt-ID Nummer: DE119353203

Bundesministerium des Innern und für Heimat
Referat M I 3 Aufenthaltsrecht
Frau MinR'n Dr. Ann-Marie Burbaum
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

ausschließlich per E-Mail: m3ag@bmi.bund.de

Düsseldorf, 6. März 2023

629

IDW Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Sehr geehrte Frau Dr. Burbaum,

vielen Dank für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“. Bereits im November 2022 hatte die Bundesregierung Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten beschlossen. Diese enthalten konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens, die durch Vorhaben zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Bereichen Anwerbung, berufliche Anerkennung, Matching, Zusammenarbeit mit Drittstaaten, Sprachförderung, gesellschaftliche Integration, Prozesse und Verfahren sowie Digitalisierung flankiert werden.

Wir begrüßen diese Vorhaben ausdrücklich, da der Fachkräftemangel mittlerweile eine Dimension erreicht hat, die eine grundlegende Belastung für das künftige wirtschaftliche Wachstum in Deutschland darstellt. Aufgrund der zunehmenden Nachfrage der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt verbunden mit einer

GESCHÄFTSFÜHRENDER VORSTAND:
Prof. Dr. Klaus-Peter Naumann,
WP StB, Sprecher des Vorstands;
Melanie Sack, WP StB,
stv. Sprecherin des Vorstands;
Dr. Torsten Moser, WP

Amtsgericht Düsseldorf
Vereinsregister VR 3850

Seite 2/3 zum Schreiben vom 06.03.2023 an Frau Dr. Burbaum

alternden Gesellschaft und einer begrenzten Verfügbarkeit deutscher Arbeitnehmer muss die Anzahl geeigneter Einwanderer kontinuierlich und deutlich steigen. Im vergangenen Jahr wurden knapp 70 Prozent der neuen Stellen durch Fachkräfte aus dem Ausland besetzt, darunter viele Menschen aus der Ukraine.

Wir sind überzeugt: Deutschland braucht eine gezielte, gewünschte und gelebte Zuwanderungspolitik, unterstützt durch wirksame Anwerbekampagnen von Fachkräften und eine erfolgreiche Integration. Wir brauchen Einwanderung, um vielfältige gesellschaftliche Herausforderungen zu meistern. Ohne eine gezielte Einwanderungspolitik werden auch die Sozialversicherungssysteme vor kaum lösbaren Herausforderungen stehen, was die Wohlfahrt in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig gefährden kann. Die Zuwanderung muss jedoch auf ein Ausmaß begrenzt werden, dass Einwanderer in die deutsche Gesellschaft innerhalb angemessener Zeit integriert werden können und bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden.

Es ist zu begrüßen, dass Menschen aus Nicht-EU-Staaten künftig mehr Möglichkeiten haben sollen, in Deutschland zu arbeiten; vorrangig Personen, die Berufserfahrung oder weitere Potenziale mitbringen. Auch die nachträgliche Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses nach der Einreise in Deutschland ist zu begrüßen, wie auch die Einführung einer Anerkennungspartnerschaft zwischen Fachkräften und Arbeitgeber.

Ebenso ist es positiv zu bewerten, dass die Aufnahme eines Studiums in Deutschland erleichtert wird. Überdies wird die Sicherung des Lebensunterhalts durch erweiterte Möglichkeiten zur Nebenbeschäftigung erleichtert. Flankierend könnte darüber nachgedacht werden, eine deutliche Erhöhung des Investitionsvolumens in das deutsche Auslandsschulwesen und in das Netzwerk der Goethe Institute zu erwirken, um bereits weit vor einer Einwanderung für deutsche Sprachkenntnisse im Ausland zu sorgen.

Unter den vorgeschlagenen Maßnahmen möchten wir auch die Aufhebung einiger Verbote von Nebentätigkeiten, vor allem bei Sprachkursbesuch, begrüßen, wie auch die Absenkung der Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildungsplatzsuche. Indem Zweckwechselverbote entfallen, wird die Durchlässigkeit zwischen Aufenthalten zu Bildungs- und Erwerbszwecken gesteigert. Damit könnten ausländische Auszubildende und Studierende ihren Aufenthalt fortsetzen, wenn sie die Voraussetzungen für die Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung vor Abschluss der Ausbildung oder des Studiums in Deutschland erfüllen.

Seite 3/3 zum Schreiben vom 06.03.2023 an Frau Dr. Burbaum

Es gibt noch viel zu tun, zumal bedeutsame Neuerungen wie die auf ein Punktesystem basierende Chancenkarte eingeführt werden sollen. Diese große Reform des Einwanderungsrechts wird viele Stellen berühren und eine übergreifende Zusammenarbeit bedingen: Bund, Länder und Kommunen, die Bundesagentur für Arbeit und die Ausländerbehörden; aber auch die Visaabteilungen der deutschen Botschaften und Konsulate im Ausland werden an diesem Projekt zusammenarbeiten müssen.

Gerade deutschen Vertretungen im Ausland wird zukünftig eine Schlüsselrolle zufallen. Sie werden für potenzielle Einwanderer den ersten Berührungspunkt mit Deutschland darstellen. Besondere Abteilungen für die Unterstützung von zuwanderungswilligen Menschen in ausgewählten deutschen Botschaften erscheinen nötig. Diese Abteilungen könnten Interessierte über die Möglichkeit von Zuwanderung nach Deutschland informieren und zuwanderungswillige Fachkräfte unterstützen und aktiv um sie werben.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Moser



08.03.02.2023 // *Verbändeanhörung BMAS und BMI*

STELLUNGNAHME ZUM

ENTWURF EINES GESETZES ZUR WEITERENTWICKLUNG DER FACHKRÄFTEEINWANDERUNG

Davit Adunts, Herbert Brücker, Tanja Fendel, Andreas Hauptmann, Philipp Jaschke, Sekou Keita, Regina Konle-Seidl, Yuliya Kosyakova, Ehsan Vallizadeh

In aller Kürze

- Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der stark gestiegenen Anspannung bei der Besetzung offener Stellen ist eine Ausweitung der Erwerbsmigration aus Drittstaaten auf 300.000 bis 350.000 Personen pro Jahr volkswirtschaftlich sinnvoll.
- Der Gesetzentwurf sieht viele sinnvolle Regelungen innerhalb des bisherigen Systems der Steuerung der Erwerbsmigration vor. Dazu zählen die Neudefinition der Qualifikationsanforderungen des Zielberufs, die Senkung der Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU und geringfügige Erleichterungen der Einreise zur Anerkennung von Berufsabschlüssen. Diese Maßnahmen werden allerdings die Einwanderung von Arbeitskräften mit Berufs- und Hochschulabschlüssen nur sehr begrenzt erweitern, weil an der wesentlichen Hürde, der Anerkennung beruflicher Abschlüsse, festgehalten wird.
- Der Gesetzentwurf sieht als neue Säule ein Punktesystem für die Einwanderung zur Arbeitssuche vor. Es ist allerdings fraglich, wie attraktiv diese Regelung ist, weil sie den Aufenthalt auf die Arbeitssuche begrenzt, während der allerdings eine Nebenbeschäftigung von 20 Wochenstunden ausgeübt werden kann. Sinnvoll wäre die Einführung einer angebotsorientierten, aber kontingentierte Säule der Einwanderung zu Erwerbszwecken, die zur allgemeinen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigt.

1 Der Entwurf der Beschäftigungsordnung enthält weitere wesentliche Neuregelungen, auf die in einer gesonderten Stellungnahme eingegangen wird.

2 Einleitung

Das Bundesministerium des Inneren und für Heimat und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales haben den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vorgelegt. Der Gesetzentwurf enthält Veränderungen des Aufenthaltsgesetzes, des Staatsangehörigkeitsgesetzes, des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes, der Beschäftigungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung und der AZRG-Durchführungsverordnung. Die wesentlichen materiellen Änderungen betreffen die Regelungen für den Zuzug und Aufenthalt über die Blaue Karte EU, für den Zuzug von Fachkräften, den Zuzug zur Arbeitssuche („Chancenkarte“) und die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Studien- und Ausbildungsabsolventinnen und -absolventen in Deutschland. Diese Stellungnahme beschränkt sich auf die wesentlichen Neuregelungen, die alle das Aufenthaltsgesetz betreffen. Der Gesetzentwurf ist gemeinsam zu betrachten mit dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Diese Verordnung enthält ebenfalls wichtige materielle Änderungen, wie die Möglichkeit des Verzichts auf die Anerkennung von Abschlüssen als gleichwertig bei dem Überschreiten von Gehaltsschwellen, die Entfristung und Erhöhung des Kontingents bei der sogenannten Westbalkanregelung, die Erweiterung der Möglichkeiten für die kontingentierte kurzfristige Beschäftigung sowie die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Pflegehilfskräfte. Auf diesen Verordnungsentwurf wird in einer gesonderten Stellungnahme eingegangen. Bei der Bewertung des Gesamtvorhabens in dieser Stellungnahme (Abschnitt 4 und Abschnitt 6) werden aber die zentralen Änderungen des Verordnungsentwurfs mitberücksichtigt.

Diese Stellungnahme ist wie folgt gegliedert: Wir beginnen mit der Problembeschreibung und Formulierung von Zielen in dem Gesetzentwurf vor dem Hintergrund des Forschungsstands zu den wesentlichen demografischen und strukturellen Trends im Arbeitsmarkt, der bisherigen Entwicklung der Arbeits- und Fachkräfteeinwanderung und dem Einwanderungsbedarf in Deutschland (Abschnitt 3). Darauf aufbauend nehmen wir zu den wesentlichen Aspekten des Gesamtpakets (Abschnitt 4) und zu den einzelnen Neuregelungen in dem Gesetzentwurf Stellung (Abschnitt 5). Abschnitt 6 zieht die zentralen Schlussfolgerungen.

3 Problembeschreibung und Ziele des Gesetzentwurfs

3.1 Ausgangslage

Der Gesetzentwurf hebt in der Beschreibung der Ausgangslage zutreffend hervor, dass die Zahl der offenen Stellen in Deutschland steigt und in weiten Teilen der Wirtschaft zunehmend Probleme bei der Besetzung von offenen Stellen und Ausbildungsplätzen bestehen. Dies beeinträchtigt schon jetzt die wirtschaftliche Entwicklung. Zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels und der Digitalisierung sowie zur Sicherung des Wohlstands, der sozialen Sicherungssysteme und des damit verbundenen sozialen Zusammenhalts müssen deshalb gute Rahmenbedingungen für die Fachkräftesicherung geschaffen werden. Zur Bedarfsdeckung gelte es zwar weiterhin, in erster Linie inländische und innereuropäische Potenziale zu heben, erkennbar sei jedoch bereits heute, dass dies nicht ausreiche, um den Fach- und Arbeitskräftebedarf zu sichern (Abschnitt A Gesetzentwurf).

Aus gesamtwirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist die Beschreibung der Ausgangslage in dem Gesetzentwurf weitgehend zutreffend. Für das weitere Verständnis der Stellungnahme ist es jedoch wichtig einen Teil der Argumente zu ergänzen, um die Hintergründe für die Bewertung des Gesetzesvorhabens zu erläutern: Auch bei einer weiter zunehmenden Ausschöpfung der inländischen Potenziale durch eine weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren und der Umsetzung der beschlossenen Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ist unter realistischen Annahmen eine Nettoeinwanderung von 400.000 Personen pro Jahr notwendig, um das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren (Fuchs et al. 2021). Eine solche Nettoeinwanderung erfordert bei dem gegenwärtigen Verhältnis von Zu- und Fortzügen in etwa 1,6 Millionen Zuzügen in Deutschland (eigene Berechnungen auf Grundlage von Statistisches Bundesamt 2022).¹ In einem hypothetischen Szenario ohne Wanderungen würde das Erwerbspersonenpotenzial dagegen bis zum Jahr 2060 um 35 Prozent sinken. Auch wenn das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland stabilisiert wird, wird der modifizierte Altenquotient, definiert als das Verhältnis der Bevölkerung, die das Renteneintrittsalter überschritten hat, zum Erwerbspersonenpotenzial, von 43 Prozent 2020 auf 59 Prozent im Jahr 2060 oder um 37 Prozent steigen (Fuchs et al. 2021).

Damit sind erhebliche Belastungen für die Sozialversicherungssysteme und öffentlichen Finanzen verbunden, die zu erheblichen Verteilungsproblemen zwischen den Generationen, aber auch zwischen den sozialen Gruppen innerhalb der Generationen führen. Es ist nicht realistisch, auch aufgrund des Trends zur Tertiarisierung und des unterdurchschnittlichen Produktivitätswachstums im Dienstleistungssektor, dass diese Effekte durch ein höheres Produktivitätswachstum kompensiert werden können. Durch Migration kann der Anstieg des Altenquotienten zwar nicht verhindert werden, auch weil die Lebenserwartung der

¹ Bei der Ermittlung dieses Verhältnisses wurde die Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes zugrunde gelegt. Nach der abweichenden Statistik des Ausländerzentralregisters entsprechen einer Nettoeinwanderung von 400.000 Personen etwa 1,4 Millionen Zuzüge.

Migrationsbevölkerung steigt, aber erheblich abgemildert werden. Migration kann damit, sofern die Arbeitsmarktintegration der Einwanderinnen und Einwanderer erfolgreich gelingt, erheblich zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme und der öffentlichen Finanzen beitragen. Es liegen auch empirische Befunde vor, dass Migration in offenen Volkswirtschaften durch steigende Skalenerträge und Diversität zu positiven Produktivitäts- und Wachstumseffekten führen kann (Alesina et al. 2016; Ottaviano/Peri 2006; Südekum et al. 2014). Ob und in welchem Umfang dies gelingt, hängt wesentlich von der Steuerung der Einwanderung ab.

Im vergangenen Jahrzehnt konnte der Rückgang der deutschen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Zuge des demografischen Wandels durch die Einwanderung von ausländischen Staatsangehörigen fast vollständig kompensiert werden. Von 2010 bis 2022 ist die Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland durch Einwanderung von 2,4 auf 5,8 Millionen Personen, d. h. um 141 Prozent gestiegen; die Beschäftigung von deutschen Staatsangehörigen ist im gleichen Zeitraum von 31 auf 33 Millionen Personen gewachsen (+7 %) (Brücker et al. 2022). Dieser Beschäftigungsanstieg hat im vergangenen Jahrzehnt erheblich zum Wirtschaftswachstum und steigenden Steuer- und Abgabeneinnahmen beigetragen. Allerdings sind durch den demografischen Wandel die Potenziale für eine weitere Steigerung der inländischen Beschäftigung beschränkt. Zwar können durch die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und den Rückgang der Teilzeitarbeit von Frauen und eine steigende Erwerbsbeteiligung von Älteren, u.a. wenn die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre vollständig umgesetzt ist, und einen weiteren Rückgang der Erwerbslosigkeit, die inländischen Potenziale noch etwas stärker ausgeschöpft werden. Aber bereits in den letzten Jahren wurde das Beschäftigungswachstum in Deutschland fast ausschließlich durch ausländische Arbeitskräfte getragen, u. a. weil die Zahl der Inländer im erwerbsfähigen Alter jedes Jahr um rund 350.000 Personen sinkt. Künftig wird Deutschland zur Stabilisierung und gegebenenfalls einer weiteren Erhöhung der Erwerbspersonen und Erwerbstätigen zunehmend auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein.

Zugleich beobachten wir einen steigenden Anspannungsgrad im Arbeitsmarkt: Die Zahl der offenen Stellen ist von 800.000 im Jahr 2010 auf knapp 2 Millionen im vierten Quartal 2022 gestiegen, das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen von 3,4 im Jahr 2010 auf 1,2 im vierten Quartal 2022 gesunken. Damit ergeben sich Engpässe bei der Besetzung offener Stellen und längere Vakanzzeiten in fast allen Arbeitsmarktsegmenten. Das Verhältnis der offenen Stellen zur Beschäftigung ist am unteren und oberen Ende des Qualifikationsspektrums, also bei den Helfertätigkeiten auf der einen und bei den Experten- und Spezialistentätigkeiten auf der anderen Seite, besonders hoch. Allerdings ist die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der Helfer*innen ebenfalls immer noch überdurchschnittlich hoch. Das Verhältnis von offenen Stellen zu Beschäftigten und das Beschäftigungswachstum hat sich zwar in der Mitte des Qualifikationsspektrums, bei den Fachkräften, unterdurchschnittlich entwickelt, aber auch hier wurde ein historischer Höchststand erreicht. Zwar unterscheidet sich der Spannungsgrad im Arbeitsmarkt nach Regionen, Wirtschaftszweigen, Qualifikationsgruppen und Berufen, er hat aber flächendeckend im deutschen Arbeitsmarkt stark zugenommen. Auch besteht ein steigender Arbeitskräftebedarf nicht alleine bei den Fachkräften, Spezialist*innen und Expert*innen, sondern auch bei den Helfer- und Anlernertätigkeiten. Insgesamt sind, wie der Gesetzentwurf zu Recht hervorhebt, von der Einwanderung und der Beschäftigung zusätzlicher

Arbeitskräfte positive gesamtwirtschaftliche Effekte zu erwarten, während mögliche Verdrängungs- und Lohneffekte im Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund des steigenden Anspannungsgrad bei der Besetzung offener Stellen gar nicht oder eher gering ausfallen dürften.

Die volkswirtschaftlichen Effekte der Einwanderung von Arbeitskräften hängen ganz wesentlich davon ab, ob die Arbeitsmarktintegration erfolgreich gelingt. Die empirischen Befunde zeigen, dass eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration nicht nur von der Qualifikation der Arbeitskräfte, Sprachkenntnissen u. ä. Faktoren abhängen, sondern ganz wesentlich durch die Zugangswege beeinflusst werden (Adunts et al. 2022). So sind die Beschäftigungschancen eines Hochschulabsolventen, der über die Wege der humanitären Migration nach Deutschland gekommen ist, kurz- und mittelfristig geringer als von einer Person ohne beruflichen Abschluss, die über einen Zugangsweg zu Erwerbszwecken nach Deutschland zugezogen ist. Generell sind die kurz- und mittelfristigen Beschäftigungschancen von Migrant*innen, die ein Visum oder einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken in Anspruch genommen haben, ebenso wie die von Unionsbürger*innen, sehr viel höher als bei Einwander*innen, die über andere Zugangswege gekommen sind (ebd.).

Grundsätzlich ist das Potenzial von Menschen, die nach Deutschland migrieren wollen, hoch: In der weltweiten Gallup-Befragung nannten 11 Prozent der Menschen, die 2021 auswandern wollen, Deutschland als Zielland der ersten Wahl, 2010 waren es noch 6 Prozent. Deutschland ist damit nach den USA (21 %) das am häufigsten genannte Zielland von Menschen mit Migrationsabsichten (Gallup 2022). Dies steht im Zusammenhang mit der günstigen Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland. Deutschland hat zwar durch die Sprache Nachteile gegenüber englisch- und französisch- und spanischsprachigen Einwanderungsländern, dies wird aber offensichtlich durch die günstigen Arbeitsmarktbedingungen und die stabilen sozialen und politischen wirtschaftlichen Verhältnisse wettgemacht. Obwohl die Ungleichverteilung der Verdienste in Deutschland und damit die relativen ökonomischen Migrationsanreize für Migrant*innen mit einem hohen Verdienstpotezial in Deutschland geringer als in den USA ausgeprägt ist, ist der Anteil der Hochqualifizierten unter den Personen, die nach Deutschland migrieren wollen, ähnlich hoch wie in den USA (Gallup 2022).

Mit einem Wanderungssaldo von durchschnittlich 300.000 Personen pro Jahr seit der Wiedervereinigung (Statistisches Bundesamt 2022) zählt Deutschland nicht nur in absoluten Größen, sondern auch relativ zur Bevölkerung zu den bedeutendsten Zielländern der Migration in der OECD. Im vergangenen Jahrzehnt ist der durchschnittliche Wanderungssaldo auf 450.000 Personen gestiegen, wobei die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen EU-Mitgliedsstaaten und der Anstieg der Fluchtmigration 2015/2016 eine wichtige Rolle gespielt haben. Insgesamt entfielen in den Jahren von 2010 bis 2021 51 Prozent der Zuzüge auf Unionsbürger*innen, 13 Prozent auf den Zuzug von Schutzsuchenden, 8 Prozent auf den Familiennachzug, 5 Prozent auf die Bildungsmigration und 4 Prozent auf den Zuzug zu Erwerbszwecken. Letzteres entspricht einem Anteil von 8 Prozent an den Zuzügen aus Drittstaaten (Tabelle A1).

Die Wanderungsstruktur unterliegt einem schnellen Wandel. So ist der Wanderungssaldo von Unionsbürgern (ohne Deutschland) bereits von 329.000 Personen im Jahr 2015 auf 92.000 Personen im Jahr 2021 gesunken. Er wird voraussichtlich aufgrund der bereits weit

fortgeschrittenen Ausschöpfung des Wanderungspotenzials, den steigenden Pro-Kopf-Einkommen, dem demografischen Wandel und zunehmenden Arbeitsmarktengpässen in den Herkunftsländern im Verlauf dieses Jahrzehnts weiter deutlich sinken, voraussichtlich auf unter 50.000 Personen p. a. Damit können die innereuropäischen Potenziale nur noch einen geringen Beitrag zur Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland leisten. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine sind zwar rund eine Million Menschen nach Deutschland geflohen, allerdings ist damit zu rechnen, dass ein erheblicher Teil in die Ukraine zurückkehren wird. Zudem handelt es sich bei der Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine primär um eine humanitäre Frage. Auch wenn ein Teil der geflüchteten Menschen in Deutschland verbleiben und hier einer Erwerbstätigkeit nachgehen wird, so ist nicht davon auszugehen, dass der Arbeits- und Fachkräftebedarf im Wesentlichen durch Fluchtmigration gedeckt werden kann.

Vor diesem Hintergrund sprechen drei Gründe dafür, dass die Erwerbsmigration aus Drittstaaten erheblich erhöht werden muss, wenn das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland zur Sicherung des Wohlstands und der sozialen Sicherungssysteme stabilisiert oder erhöht werden soll: Erstens sind aufgrund des demografischen Wandels die inländischen Potenziale auch bei einer weiteren Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren schon stark ausgeschöpft worden, einzig die Erhöhung der Lebensarbeitszeit und der in der Kalenderzeit geleisteten Arbeitszeit, u. a. durch die Verringerung der Teilzeitarbeit von Frauen, könnten einen zentralen Beitrag zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials bzw. des Gesamtpotenzials der Arbeitszeit leisten. Zweitens sind die innereuropäischen Potenziale ebenfalls bereits weitgehend ausgeschöpft. Drittens schließlich zeigt die vorliegende empirische Evidenz, dass sich Personen, die die verschiedenen Zuzugswege der gesteuerten Erwerbsmigration nutzen, gemeinsam mit den Unionsbürger*innen auch mittel- und langfristig durch hohe Beschäftigungs- und Erwerbstätigenquoten auszeichnen und mithin einen erheblichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und der fiskalischen Bilanz der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme leisten.

3.2 Bilanz der gesteuerten Erwerbsmigration in Deutschland

Deutschland hat mit dem Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung im Jahr 2005 erstmals seit dem Anwerbestopp wieder die Möglichkeit zur Einwanderung zu Erwerbszwecken für Staatsangehörige aus Drittstaaten eröffnet. Diese Regelungen wurden mehrfach novelliert, zuletzt durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019, das zum 1. März 2020 in Kraft getreten ist. Der bisherige Rechtsrahmen sieht verschiedene Möglichkeiten für den Zuzug zu Erwerbszwecken vor, darunter für Arbeitskräfte mit in Deutschland als gleichwertig oder vergleichbar anerkannten Berufs- und Hochschulabschlüssen, von Selbständigen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, zur Arbeitssuche und zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen. Daneben sieht es Sonderregelungen für bestimmte Gruppen vor, etwa für Staatsangehörige aus den Westbalkanstaaten, bei denen auf Qualifikationsauflagen verzichtet wird.

Die Zahl der Personen, die über einen Aufenthaltstitel oder ein Visum zu Erwerbszwecken zugezogen sind, ist von rund 29.000 im Jahr 2010 auf 64.000 im Jahr 2019 gestiegen, denen im Jahr 2019 allerdings auch 22.000 Fortzüge von Personen mit einem Aufenthaltstitel zu

Erwerbszwecken gegenüberstanden (BAMF 2020). Im Zuge der Pandemie im Jahr 2020 sind die Zuzüge von Personen mit einem Aufenthaltstitel oder Visum zu Erwerbszwecken auf 29.000, im Jahr 2021 auf 40.000 Personen eingebrochen (BAMF 2021, 2022). Die Zuzüge zu Erwerbszwecken sind damit im Jahr 2020 um 55 Prozent gesunken, während die Zuzüge insgesamt nach Deutschland im gleichen Jahr nur um 35 Prozent gesunken sind. Zwar können durch die Pandemie noch keine Schlussfolgerungen zu den Migrationswirkungen des 2019 beschlossenen und 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes gezogen werden, aber es gibt zumindest auch keine Anhaltspunkte, dass es zu einer wesentlichen Steigerung der Arbeits- und Fachkräfteeinwanderung geführt hat. Für das Jahr 2022 liegen noch keine Daten für die Zuzüge nach Aufenthaltszwecken vor, aufgrund der allgemeinen Entwicklung der Zuzüge und der Länderstruktur kann davon ausgegangen werden, dass sich die Einwanderung zu Erwerbszwecken wieder erholt hat. Ein massiver Anstieg der Erwerbszuwanderung über das Niveau von 2019 hinaus ist allerdings eher unwahrscheinlich.

Mit einem Anteil von 4 Prozent an den Zuzügen insgesamt und von 8 Prozent an den Zuzügen aus Drittstaaten waren die Zuzüge zu Erwerbszwecken auch im Vergleich mit anderen Einwanderungsländern im letzten Jahrzehnt gering. Es wird neben der Erwerbsmigration immer andere Zugangswege wie den Familiennachzug, die Migration zu Studien- und Ausbildungszwecken oder die humanitäre Migration geben. Auch diese Personen beteiligen sich am Arbeitsmarkt, wenn auch häufig zu geringeren Anteilen oder langsamer, als Personen, die über einen Aufenthaltstitel oder Visum zu Erwerbszwecken zuziehen. Die Bildungsmigration kann zwar mittel- und langfristig auch einen zentralen Beitrag für die Ausweitung des Arbeitskräftepotenzials leisten, allerdings ist zu berücksichtigen, dass nur gut ein Drittel der aus dem Ausland zugezogenen Studierenden in Deutschland verbleiben. In einem klassischen Einwanderungsland wie Kanada entfallen beispielsweise rund ein Drittel der Zuzüge auf die Erwerbsmigration. In Deutschland entsprechen einem Wanderungssaldo von 400.000 Personen rund 1,6 Millionen Zuzüge, ein Drittel davon wären 533.000 Personen. Auch wenn man berücksichtigt, dass ein Teil der Zuzüge nach Deutschland temporär sind und auf die Staatsangehörigen aus der EU künftig immer noch ein Viertel der Einwanderung entfallen wird, so müssten sich die Zuzüge von Staatsangehörigen aus Drittstaaten mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken auf 300.000 bis 350.000 Personen belaufen, wenn ähnliche Proportionen wie in einem Einwanderungsland wie Kanada und ein Wanderungssaldo von 400.000 Personen erreicht werden sollen. Auf jeden Fall ist eine deutliche Steigerung der Migration von Personen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken notwendig, wenn gleichermaßen das Erwerbspersonenpotenzial stabilisiert oder erhöht werden und eine gute Arbeitsmarktintegration der Migrant*innen sichergestellt werden soll.

3.3 Gesetzesziele

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Mobilisierung der inländischen und innereuropäischen Potenziale nicht ausreichen wird, um den Fachkräftebedarf in Deutschland zu decken und will deshalb die Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten erhöhen. Er geht ferner davon aus, dass untergesetzliche Maßnahmen hierfür nicht ausreichend sind. Mit den angestrebten Maßnahmen des Gesetzentwurfs soll die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften um 50.000, mit den weiteren Maßnahmen des Verordnungsentwurfs um

insgesamt 65.000 Personen erhöht werden. Hinzu kommen weitere 58.500 Personen, die im Rahmen der Westbalkanregelung (25.000), als kurzfristig kontingentierte Beschäftigte (30.000) und Pflegehilfskräfte (3.500) einwandern sollen, also zusammen zusätzlich 123.500 Personen. Bei einem Ausgangsniveau von 40.000 Personen im Jahr 2021 bzw. 64.000 Personen im Jahr 2019 ergäben sich folglich insgesamt Zuzüge von 163.500 bis 197.500 Drittstaatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken, denen allerdings auch erhebliche Fortzüge jedes Jahr gegenüberstehen. Schließlich ist ein Teil der Zuzüge temporär, so dass die Vollzeitäquivalente geringer ausfallen.

Eine solche Steigerung der Einwanderung zu Erwerbszwecken wäre gegenüber dem Ausgangsniveau erheblich, allerdings ist es fragwürdig, ob dies mit den Maßnahmen des Gesetzes- und Verordnungsentwurfs tatsächlich erreicht werden kann (s.u.). Selbst wenn die angestrebten Größenordnungen erreicht würden, wäre dies jedoch mittel- und langfristig nicht ausreichend, um dem demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials entgegenzuwirken und zugleich die gute Integration der Einwanderinnen und Einwanderer in den Arbeitsmarkt sicher zu stellen. Dazu müssten unter Berücksichtigung der Rückwanderung höhere Größenordnungen angestrebt werden. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass auch andere Formen der Migration zum Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland beitragen.

Allerdings können ähnliche Größenordnungen wie in Kanada und anderen Einwanderungsländern nicht sofort erreicht werden. Dies wird auch dann, wenn gesetzlich und untergesetzlich die richtigen Weichenstellungen getroffen werden, längere Zeiträume in Anspruch nehmen. Vor diesem Hintergrund muss die Wirksamkeit der gesetzlichen Maßnahmen fortlaufend überwacht und evaluiert werden um zu überprüfen, ob die getroffenen Maßnahmen ausreichend sind, um das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland zu stabilisieren oder auch, vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartung, zu erhöhen und zugleich die gute Arbeitsmarktintegration der eingewanderten Personen sicher zu stellen. Eine solche Evaluation ist im Gesetzesvorhaben grundsätzlich vorgesehen.

4 Grundlegende Bewertung

4.1 Grundsätze und Defizite der bisherigen Steuerung der Erwerbsmigration

Mit dem Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung im Jahr 2005 hat sich Deutschland für ein durch Mindestkriterien gesteuertes System der Steuerung der Erwerbsmigration entschieden, in dem für den Zuzug simultan zahlreiche Kriterien und Auflagen erfüllt werden müssen. Die verschiedenen Gesetzesnovellierungen seit 2005, zuletzt durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019, haben die einzelnen Zuzugsmöglichkeiten erweitert, aber an den grundlegenden Prinzipien der Steuerung festgehalten. So müssen Fachkräfte für den Zuzug im Regelfall (i) über Berufs- oder Hochschulabschlüsse verfügen, die in dem Land des Erwerbs staatlich anerkannt sind, (ii) diese Abschlüsse in Deutschland als gleichwertig anerkennen lassen bzw. bei Studienabschlüssen nachweisen, dass sie mit den Abschlüssen

deutscher Studiengänge vergleichbar sind, (iii) eine verbindliche Arbeitsplatzzusage nachweisen, (iv) nachweisen, dass die Arbeitsplatzzusage der Qualifikation des erlernten Berufs entspricht, (v) die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erreichen, die u.a. die Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen überprüft. Bei der Blauen Karte EU müssen zusätzlich Mindestverdienstschwel­len überschritten werden. Zusätzlich besteht die Möglichkeit der Einreise zur Anerkennung von Berufsabschlüssen und zur Arbeitssuche, die jedoch wiederum an zahlreiche Auflagen gebunden sind (vgl. Brücker et al. 2019; Adunts et al. 2022, Abschnitt 6.2).

Systeme, die über Mindestkriterien gesteuert werden, wirken leicht sehr restriktiv, weil alle Bedingungen erfüllt werden müssen. Demgegenüber können bei Punktesystemen einzelne Kriterien gegeneinander substituiert werden. Durch Mindestkriterien gesteuerte Systeme müssen sich deshalb auf wenige Kriterien beschränken, wenn sie nicht prohibitiv wirken sollen (Brücker et al. 2012, Kapitel 1; Brücker 2015; Chaloff/Lemaitre 2009; McHale/Rogers 2009). Beide Systeme können angebotsseitige Kriterien (z. B. Qualifikation, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter etc.) und nachfrageseitige Kriterien (z. B. Arbeitsplatzzusagen) miteinander kombinieren (Brücker et al. 2012; Chaloff/Lemaitre 2009). Dies ist auch in Deutschland der Fall, wo Qualifikationsauflagen mit Arbeitsplatzzusagen kombiniert werden.

Obwohl die rechtlichen Zugangsmöglichkeiten durch die verschiedenen Gesetzesnovellierungen in Deutschland erweitert wurden, hat der bisherige Rahmen die Erwartungen an die Steuerung der Fachkräfte- und sonstigen Arbeitsmigration noch nicht erfüllt, auch wenn die Wirkungen der Neuregelungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes noch nicht abschließend beurteilt werden können. So wurden 2021 nur rund 2.500 Aufenthaltserlaubnisse nach den Regelungen für Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen und rund 3.000 für Fachkräfte mit akademischen Abschlüssen erteilt, rund 12.000 Personen erhielten eine Blaue Karte EU. Die Möglichkeiten für den Zuzug zur Arbeitssuche wurden mit rund 200 Personen fast gar nicht genutzt (Graf 2022). Insgesamt entfielen unter den für neu zugezogene Personen erteilten Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken nur rund 25.000 auf Titel mit Qualifikationsauflagen (61 %), rund 15.000 auf Titel ohne Qualifikationsauflagen (39 %) (Tabelle A2). Auch wenn man berücksichtigt, dass die Zuzüge zu Erwerbszwecken 2022 gegenüber 2021 gestiegen sein dürften, spricht dies nicht dafür, dass das bisherige System den Anforderungen an die Steuerung der Erwerbsmigration bei einem steigenden Arbeits- und Fachkräftebedarf gerecht wird.

Eine der wesentlichen Hürden, mit hoher Wahrscheinlichkeit die wesentliche Hürde, dürfte in dem Nachweis der Gleichwertigkeit der beruflichen Abschlüsse bzw. der Vergleichbarkeit von Hochschulabschlüssen als Voraussetzung für den Zuzug von Fachkräften liegen. Dies wird in dem deutschen System der Fachkräfteeinwanderung besonders restriktiv gehandhabt, weil der Nachweis geführt werden muss, dass der Abschluss gleichwertig mit einem Referenzberuf in Deutschland ist. Dies ist, vor dem Hintergrund des weltweit bis auf wenige andere Länder nicht vergleichbaren dualen Ausbildungssystem in Deutschland, vor allem im Bereich der beruflichen Abschlüsse häufig nur schwer oder gar nicht zu erreichen. Die Zahl der Anträge auf Anerkennung beruflicher Abschlüsse steigt zwar, ist aber viel zu gering um eine Fachkräfteeinwanderung in größerem Umfang zu ermöglichen. So wurden in Deutschland 2021 knapp 12.000 erstmalige Bescheide zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen für Personen mit einem Wohnort im Ausland erteilt (Böse/Schmitz 2022), von denen allerdings

auch ein Teil auf Staatsangehörige aus der EU entfällt. Mit knapp 9.000 beschiedenen Anträgen wurde das Antragsgeschehen durch die reglementierten Berufe dominiert, 3.000 beschiedene Anträge entfielen auf die nicht-reglementierten Berufe, obwohl nur 12 Prozent der Beschäftigten in Deutschland in einem reglementierten Beruf tätig sind (Brücker et al. 2020). Nur eine Minderheit der Anträge wird positiv beschieden, mehrheitlich werden Ausgleichsmaßnahmen gefordert, die für eine Anerkennung erfüllt sein müssen. Das betrifft bei den reglementierten Berufen 74 Prozent und bei den nicht-reglementierten Berufen 51 Prozent der Bescheide von Personen, die ihre Ausbildung in einem Drittstaat absolviert haben. 2 Prozent der Anträge wurden vollständig abgelehnt (ebd.).² Die Länge der Anerkennungsverfahren sinkt bei den nicht-reglementierten Berufen und stagniert bei den reglementierten Berufen. Sie beträgt in den reglementierten Berufen, bei Antragstellenden, die ihre Ausbildung in einem Drittstaat absolviert haben, ab der vollständigen Einreichung aller Unterlagen im Durchschnitt 101 Tage und im Mittel (Median) 36 Tage, bei den nicht-reglementierten Berufen im Durchschnitt 60 Tage und im Mittel 36 Tage. Sehr viel länger dauert die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen. Bei denjenigen, die einen Bescheid auf Anerkennung erhalten haben, belief sich die Dauer der Ausgleichsmaßnahmen im Durchschnitt auf 490 Tage, im Mittel auf 444 Tage (Böse/Schmitz 2022).

Auch wenn die Zahl der Anerkennungsanträge steigt, so ist es wenig realistisch, dass bei mehr als 100.000 qualifizierten Fachkräften pro Jahr eine Gleichwertigkeitsprüfung aus dem Ausland erfolgreich durchgeführt werden kann. Besonders beunruhigend ist die niedrige Zahl der Anträge in den nicht-reglementierten Berufen, die die große Mehrheit der Beschäftigung in Deutschland umfassen. Bei Hochschulabsolventen ist der Nachweis der Vergleichbarkeit eines Studienabschlusses zu einem in einem deutschen Studiengang erworbenen Abschluss leichter als bei beruflichen Abschlüssen zu führen, weil im Hochschulbereich die Studiengänge eher international vergleichbar sind als Ausbildungen in der beruflichen Bildung. Aber in der Praxis stützt sich die Zeugnis-Bewertung von Hochschulabsolventen auf die *anabin*-Liste der Kultusministerkonferenz, die aber die ausländischen Studiengänge nur unvollständig abdeckt. Auch dies dürfte die Zahl der Anerkennung von Hochschulabschlüssen und damit den Zuzug von Hochschulabsolvent*innen reduzieren.

Insgesamt ist es wenig wahrscheinlich, dass in Deutschland die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften substanziell gesteigert werden kann, wenn an dem Prinzip der Gleichwertigkeitsprüfung bzw. der Vergleichbarkeitsprüfung in der gegenwärtigen Form festgehalten wird. Aus internationaler Perspektive stehen zu dem bestehenden Verfahren bei den nicht-reglementierten Berufen verschiedene grundlegende Alternativen zur Verfügung (vgl. ausführlich Adunts et al. 2022 sowie Eberhardt/Annen 2014; Konle-Seidl 2017; OECD 2017a; OECD 2017b). Ein Teil der wichtigsten Einwanderungsländer wie die USA, Kanada und das Vereinigte Königreich verzichtet ganz auf Gleichwertigkeitsprüfungen, diesen Ländern ist ein staatlich anerkannter Abschluss aus dem Land, in dem er erworben wurde, ausreichend. Hier entscheidet letztlich, sofern Arbeitsplatzzusagen gefordert werden, der Arbeitsmarkt über den Wert im Ausland erworbener Abschlüsse. Diese Länder zeichnen sich allerdings durch weniger berufsfachlich strukturierte Arbeitsmärkte aus als Deutschland. In einer anderen Ländergruppe (zu diesen Ländern gehören Australien, Neuseeland, Dänemark, Norwegen und Schweden)

² Die Ergebnisse wurden allerdings nicht nach dem Wohnort der Antragstellenden ausgewiesen.

werden allgemeine Qualifikationsstandards von beruflichen Abschlüssen und mitunter auch informell erworbener Kompetenzen überprüft, nicht aber die Gleichwertigkeit der Abschlüsse zu einem Referenzberuf. Hierfür sind inzwischen unterschiedliche Verfahren erprobt worden, mit denen die Qualifikationsstandards häufig in wenigen Tagen überprüft werden können, wobei sich die Verfahren und die Dauer der Prüfung zum Teil deutlich unterscheiden. In einer dritten Ländergruppe, dazu gehören vor allem Deutschland und Österreich, muss die Gleichwertigkeit zu einem Referenzberuf nachgewiesen werden, was zu den o.g. Problemen führt.

Bei den reglementierten Berufen wird in den meisten Ländern eine Anerkennung der Qualifikationen gefordert. Dies wird auch in Zukunft in Deutschland unabdingbar sein. Allerdings besteht auch hier ein Reformbedarf: Die in Deutschland geforderten Qualifikationen sind häufig an die deutschen Arbeits- und Ausbildungsstrukturen gebunden und international wenig harmonisiert. Beispielsweise werden die Qualifikationen von hochqualifizierten Pflegefachkräften aus dem Ausland, die ihre Qualifikationen durch ein Studium erworben haben, in Deutschland wegen zu geringer Praxisanteile der Ausbildung nicht anerkannt. Langfristig wird Deutschland seine Ausbildungs- und Arbeitsstrukturen auch stärker an international häufig zu Grunde gelegte Standards anpassen müssen, um der zunehmenden internationalen Mobilität der Arbeitskräfte und dem Fachkräftebedarf Rechnung zu tragen (Fitzenberger 2023).

Vor diesem Hintergrund wird der Erfolg einer Reform der Steuerung der Fachkräfte- und Arbeitsmigration wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, das System der Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen zu verändern. Grundsätzlich stehen dafür zwei Wege offen: Man könnte in den nicht-reglementierten Berufen ganz auf eine Anerkennung der Abschlüsse in Deutschland verzichten, sofern die Personen über staatlich anerkannte Berufs- oder Hochschulabschlüsse verfügen, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, und eine Arbeitsplatzzusage mindestens auf Fachkraftniveau nachgewiesen wird. Eine Alternative wäre eine Feststellung allgemeiner Qualifikationsstandards nach dem Vorbild der o.g. zweiten Ländergruppe.

In Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration kann empirisch gezeigt werden, dass ein solches Vorgehen weitgehend risikolos wäre. Fachkräfte, die mit einer Arbeitsplatzzusage nach Deutschland einreisen, erreichen auch mittel- und langfristig Beschäftigungs- und Erwerbstätigenquoten, die denen der deutschen Bevölkerung entsprechen oder sie sogar übertreffen (Adunts et al. 2022). Insofern wären die Risiken begrenzt. Dies wäre für den deutschen Arbeitsmarkt keineswegs neu, auch bei den Staatsangehörigen aus der EU, bei der Westbalkanregelung sowie Einwandernden aus anderen Hocheinkommensländern wird auf eine Gleichwertigkeitsprüfung in nicht-reglementierten Berufen verzichtet. Gleiches gilt für Personen, die über andere Zugangswege nach Deutschland gekommen sind und dann eine Erwerbstätigkeit hier aufnehmen. Insofern verfügt ohnehin nur eine Minderheit der ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland über hier als gleichwertig anerkannte Abschlüsse, obwohl die große Mehrheit qualifizierten Tätigkeiten nachgeht. Befürchtungen, dass bei einem Verzicht auf Gleichwertigkeitsprüfungen die Qualität der Arbeits- und Produktionsprozesse leidet, bis hin zur Gefährdung des deutschen Wirtschaftsmodells, das auf dem dualen Ausbildungssystem beruhe, sind deswegen wenig plausibel. Derartige Risiken müssten sich längst eingestellt haben.

Richtig ist, dass die Anerkennung beruflicher Abschlüsse, insbesondere in den reglementierten Berufen, hohe Erträge in Hinblick auf die Beschäftigungschancen und Verdienste hat (vgl. u.a. Brücker et al. 2020). Insofern sollte die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen aus dem In- und Ausland weiter gefördert und ausgebaut werden. Es sollte auch stärker durch Berufserfahrung erworbene Qualifikationen anerkannt werden, auch das Instrument der Teilanerkennung kann wegen seiner Signalwirkung im Arbeitsmarkt die Beschäftigungschancen und Verdienste erhöhen. Die Anerkennung sollte aber nicht zur Voraussetzung für den Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften gemacht werden.

Die geringe Nutzung der Zuzugsmöglichkeiten kann auch auf sogenannte untergesetzliche Probleme bei der Umsetzung zurückzuführen sein. Mögliche Ursachen sind hier u. a. Engpässe und die Dauer der Visaerteilung durch die Auslandsvertretungen, Engpässe bei den Ausländerbehörden und die Verfahren der Anerkennung beruflicher Abschlüsse bzw. der Überprüfung der Vergleichbarkeit von Hochschulabschlüssen. Es ist richtig, dass eine gut funktionierende Verwaltung auf allen Ebenen eine notwendige Bedingung für den Erfolg jeglicher gesetzlicher Regelung ist. Vor dem Hintergrund, dass der Rechtsrahmen selbst, bspw. durch die Anforderung der Gleichwertigkeit von beruflichen Abschlüssen zu einem Referenzberuf in Deutschland, restriktiv ausgestaltet ist, ist es jedoch wenig plausibel, dass die geringe Nutzung der Möglichkeiten des Zuzugs zu Erwerbszwecken *alleine* auf Engpässe im Verwaltungshandeln zurückzuführen sind. Zudem sollte die Steuerung der Erwerbsmigration durch den rechtlichen Rahmen nicht unabhängig von dem mit ihm verbundenen Verwaltungsaufwand betrachtet werden. Es ist aber notwendig, dass parallel zu dem Gesetzes- und Verordnungsentwurf alle Ebenen des mit der Erwerbsmigration verbundenen Verwaltungshandelns, darunter die Visaerteilung und Terminvergabe durch das Auswärtige Amt, die mit der Anerkennung von beruflichen Abschlüssen beauftragten Stellen, die Ausländerämter, die Erteilung von Zustimmungen durch die Bundesagentur für Arbeit u. ä. auf den Prüfstand gestellt und ggf. reformiert werden.

4.2 Bewertung der wichtigsten Aspekte des Gesetzesentwurfs

Der Gesetzesentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung enthält in Verbindung mit dem Verordnungsentwurf zahlreiche Neuregelungen, die die Spielräume für die Fachkräfteeinwanderung erweitern. Ein Teil dieser Neuregelungen bewegt sich im Rahmen der alten Rechtssystematik, an einigen Stellen weist der Gesetzesentwurf in Verbindung mit dem Verordnungsentwurf jedoch erheblich darüber hinaus. Hier wird zwischen Teilen des Entwurfs unterschieden, die kleinere, eher inkrementelle Veränderungen enthalten, und Teilen, die wesentliche, auch systematisch neue Aspekte umfassen.

4.2.1 Weiterentwicklungen des bestehenden Systems

Zu den wichtigsten Veränderungen, die den bestehenden Rechtsrahmen weiterentwickeln, gehören in dem Gesetzesentwurf:

- Die **Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU** werden auf 56,6 Prozent der Bemessungsgrundlage für die allgemeine Rentenversicherung gesenkt, für Engpassberufe auf 45,3 Prozent. Die Absenkung ist sinnvoll; das geforderte Verdienstniveau entspricht den

Einstiegsgehältern von Deutschen und Ausländer*innen auf Experten- und Spezialistenniveau.

- Bei dem Zuzug von Fachkräften muss der in der Arbeitsplatzzusage festgelegte Beruf nicht mehr dem erlernten Beruf entsprechen, sondern nur dem [allgemeinen Qualifikationsniveau](#). Auch diese Änderung ist sinnvoll und trägt den notwendigen Veränderungen und Anpassungen der Berufs- und Tätigkeitsfelder im Lebensverlauf in einer dynamischen Volkswirtschaft Rechnung.
- Die schon bestehende Möglichkeit des Aufenthalts [zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse](#) wird von zwei auf drei Jahre verlängert. Zudem wird das neue Instrument der „Anerkennungspartnerschaften“ eingeführt. Eine Vereinbarung zwischen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen ist zwar sinnvoll, allerdings entsprechen die dort vorgesehen Verpflichtungen den bereits bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen und es werden zusätzliche Auflagen für die Arbeitgeber*innen eingeführt. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass die Regelung größere Wirkungen entfalten wird.
- Die [Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten](#) während Studium und Berufsausbildung werden erweitert. Es handelt sich um eine marginale Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten, die voraussichtlich keine starken Effekte haben wird.

Auch der Entwurf zur Beschäftigungsverordnung (siehe die gesonderte Stellungnahme) enthält eine Reihe von Änderungen, mit denen das bestehende System der Fachkräfteeinwanderung weiterentwickelt wird:

- Es werden [kurzfristige kontingente Beschäftigungsverhältnisse](#) mit einer maximalen Beschäftigungsdauer von 180 Arbeitstagen im Jahr eingeführt. Die Beschäftigungsverhältnisse sind auf tarifgebundene Arbeitgeber*innen bzw. Branchen mit einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen beschränkt. Die Neuregelung erweitert die bestehenden Regelungen für Saisonarbeitskräfte, zugleich wird sichergestellt, dass die Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden. Die Regelung ist sinnvoll und erweitert die Optionen für kurzfristige Beschäftigungen über die branchenspezifischen Regelungen für Saisonarbeit hinaus.
- Die sogenannte „[Westbalkanregelung](#)“ wird entfristet und das Kontingent von 25.000 auf 50.000 Personen erhöht. Die Westbalkanregelung wurde vom IAB evaluiert. Die wichtigsten Ergebnisse zeigen, dass Personen, die diese Regelung genutzt haben, außergewöhnlich hohe Beschäftigungsquoten und sehr geringe Arbeitslosen- und Leistungsbezugsquoten aufweisen, auch verfügen gut 60 Prozent über qualifizierte Berufs- und Hochschulabschlüsse und knapp 60 Prozent sind als Fachkräfte, Expert*innen und Spezialist*innen beschäftigt. Vor diesem Hintergrund ist die Ausdehnung der Westbalkanregelung zu begrüßen. Eine Kontingentierung ist aus volkswirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive nicht notwendig; eine Ausdehnung auf andere Länder sollte geprüft werden.

4.2.2 Wesentliche Innovationen des Gesetzes- und Verordnungsentwurfs

Die Entwürfe des Gesetzes und der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung enthalten zwei wesentliche Veränderungen, die über die bestehende Systematik hinausweisen:

- Der Entwurf der Beschäftigungsverordnung sieht die neue Möglichkeit des Zuzugs und Aufenthalts von [Fachkräften ohne Anerkennung der Abschlüsse in Deutschland](#) vor, sofern sie (i) über Berufs- oder Hochschulabschlüsse verfügen, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, (ii) über eine zweijährige einschlägige Berufserfahrung verfügen und (iii) eine Arbeitsplatzzusage mit einem Mindestgehalt von 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung nachweisen können. Davon kann abgewichen werden, wenn der Arbeitgeber*innen tarifgebunden ist. Die Anerkennung der Berufs- und Studienabschlüsse in Deutschland ist nicht notwendig. Diese Neuregelung stellt die wesentliche Innovation des gesamten Vorhabens dar, weil sie erstmals systematisch mit dem auf der Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen beruhendem System der Fachkräfteeinwanderung bricht. Allerdings liegen die vorgesehenen Einkommensschwelle deutlich über dem 75-Prozentperzentil der Verdienste von in- und ausländischen Fachkräften in Deutschland in den ersten 12 Monaten der Beschäftigung in Deutschland, auch wesentlich über den mittleren Verdiensten von Personen die 4 bis 5 Jahre in Deutschland beschäftigt waren (Tabelle A3). Insofern dürften diese Verdienstschwelle fast prohibitiv hoch sein. Die Regelung wird darum voraussichtlich nur für Betriebe greifen, die tarifgebunden sind. Das betrifft allerdings nur 43 Prozent der Beschäftigten in Deutschland und schließt vor allem mittelständische und kleinere Unternehmen aus. Sinnvoll wäre es deshalb, wenn anstelle der Tarifbindung festgeschrieben wird, dass die Flächentarifverträge in Hinblick auf die Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen auf die Arbeitsverträge unabhängig von der Tarifbindung der Arbeitgeber*innen angewendet werden müssen. Alternativ müsste ein Mindestgehalt, das entweder den mittleren Einstiegsverdiensten von Fachkräften oder demjenigen von Fachkräften mit einer zweijährigen Berufserfahrung entspricht, vereinbart werden (vgl. Stellungnahme zur Beschäftigungsverordnung).
- Der Gesetzentwurf sieht die neue Option des Zuzugs zur [Arbeitssuche über ein Punktesystem](#) vor („Chancenkarte“). Die Personen müssen über Berufs- und Hochschulabschlüsse, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, verfügen sowie die Sicherung des Lebensunterhalts nachweisen. Ferner müssen sie eine Mindestpunktzahl erreichen, wobei Punkte für die Teilanerkennung von Berufsabschlüssen, einschlägige Berufserfahrung, deutsche Sprachkenntnisse, das Lebensalter, frühere Aufenthalte in Deutschland und die Förderung der Integration durch in Deutschland lebende Personen vergeben werden. Der Aufenthalt zur Arbeitssuche ist auf ein Jahr befristet, während dieser Zeit darf eine Nebenbeschäftigung zur Arbeitssuche ausgeübt werden. Vergleichbare Punktesysteme existieren international, aber nicht für den Zuzug zur Arbeitssuche. In einer zweiten Stufe müssen die Personen für einen längeren Aufenthalt die übrigen Auflagen des Systems der Fachkräfteeinwanderung erfüllen. Es ist zweifelhaft, dass dies für einen größeren Personenkreis attraktiv ist. In der Vergangenheit haben nur rund 200 Personen pro Jahr die, allerdings restriktiveren, Möglichkeiten zur

Arbeitssuche genutzt. Dies könnte sich jetzt durch den Signalwert des Punktesystems und die Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten erhöhen, allerdings ist zu berücksichtigen, dass viele Menschen sehr viel einfachere Möglichkeiten für die Arbeitssuche, etwa den Aufenthalt über ein Touristenvisum, nutzen, auch wenn sie sich dann nur kürzer in Deutschland aufhalten und keiner Nebenbeschäftigung nachgehen können. Bei einer Beschränkung auf die Arbeitssuche wäre ein sehr viel einfacheres System, das sich auf den Nachweis von Berufs- und Hochschulabschlüssen und die Sicherung des Lebensunterhalts beschränkt, deshalb vorzuziehen. Eine Alternative wäre die Öffnung eines kontingentierten angebotsorientierten Zuzugsweges, d. h. eines Zuzugsweges ohne verbindliche Arbeitsplatzzusage, der sich auf ähnliche Kriterien stützt, aber die Aufnahme einer dauerhaften Beschäftigung unabhängig von den übrigen Auflagen des Aufenthaltsrechts und der Beschäftigung ermöglicht. Grundsätzlich sind rein angebotsorientierte Systeme, die auf eine verbindliche Arbeitsplatzzusage verzichten, etwas höhere Arbeitsmarktrisiken für die Betroffenen als Systeme, die einen Arbeitsplatz beim Zuzug voraussetzen. Die internationalen Erfahrungen fallen deshalb unterschiedlich aus. Allerdings können diese Risiken durch ein Kontingent begrenzt werden. Ein solches System sollte fortlaufend evaluiert werden.

5 Bewertung der Einzelregelungen des Gesetzentwurfs

5.1 Blaue Karte EU

5.1.1 Ausgangslage und Ziele

Die Blaue Karte EU ist ein Zuzugsweg für hochqualifizierte Arbeitskräfte, dessen Rahmen durch die Hochqualifiziertenrichtlinie der EU festgelegt wird und in nationales Recht umzusetzen ist. Die Blaue Karte EU können Personen erhalten, die einen in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss haben und deren Verdienste ein Mindestgehalt überschreiten. Bei IT-Fachkräften kann anstelle eines Hochschulabschlusses die Berufsqualifikation auch durch einschlägige Berufserfahrung nachgewiesen werden. Inhaber*innen der Blauen Karte EU profitieren im Gegensatz zu Fachkräften mit Berufs- und Hochschulabschlüssen nach § 18b AufenthG von erleichterten Bedingungen des Familiennachzugs sowie kürzeren Fristen für die Erlangung einer Niederlassungserlaubnis. Obwohl die Zugangsvoraussetzungen für die Blaue Karte EU durch die Gehaltsschwellen anspruchsvoller als die Regelungen für Fachkräfte mit anerkannten Berufs- und Hochschulabschlüssen nach § 18b AufenthG sind, wird die Blaue Karte EU sehr viel häufiger genutzt: So belief sich 2021 die Zahl der Personen, die auf Grundlage der Regelungen für die Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG) nach Deutschland eingereist sind, auf 11.768 Personen, während 3.034 Personen die Regelung für Fachkräfte mit Hochschulabschlüssen nach § 18b Abs. 1 AufenthG und 2.494 Personen die Regelung für Fachkräfte mit Berufsabschlüssen nach § 18a AufenthG in Anspruch genommen haben (Tabelle A2).

Durch die Novellierung der Hochqualifiziertenrichtlinie (Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021) wird auch eine Anpassung

des deutschen Rechts notwendig. Der Gesetzentwurf sieht eine umfassende Neuregelung vor, die jetzt im neuen § 18g (statt bisher § 18b Absatz 2) des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vorgenommen wird. Die wesentlichen Veränderungen sind das Absenken der Gehaltsschwellen auf 56,6 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Rentenversicherung bzw. 45,3 Prozent für spezifische Engpassberufe und die deutliche Erweiterung der Liste der Engpassberufe. Ferner sollen die Möglichkeiten für den Familiennachzug sowie die Mobilität im gemeinsamen Binnenmarkt erweitert sowie der Arbeitgeber*innenwechsel erleichtert werden. Auch können Personen, die einen anerkannten Schutzstatus haben, die Blaue Karte EU beantragen.

Insgesamt sieht der Gesetzentwurf also eine Reihe von Veränderungen vor, mit denen der Kreis der Personen, die die Blaue Karte erhalten können, erweitert wird und die Anreize für den Zuzug von Hochqualifizierten gestärkt werden sollen.

5.1.2 Die Neuregelungen im Einzelnen

Die Neufassung des Aufenthaltsgesetzes in § 18g des Gesetzentwurfs sieht im Einzelnen folgende Neuregelungen vor:

- **Absenkung der Gehaltsschwellen:** In Regelberufen sinkt das Mindestgehalt von zwei Dritteln der jährlichen Bemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (das entspricht im Jahr 2023 58.400 €) auf 56,6 Prozent (das entspräche einem Bruttomonatsgehalt im Jahr 2023 von 4.182 € in den alten und von 4.019 € in den neuen Bundesländern). In Engpassberufen galt schon vorher eine niedrigere Grenze, die im neuen Gesetz weiter gesenkt wird, von 52 Prozent der jährlichen Bemessungsgrundlage auf 45,3 Prozent (3.307 € in den alten bzw. 3.216 € in den neuen Bundesländern).
- **Erweiterung des Kreises der Engpassberufe:** Zusätzlich zu Naturwissenschaftler*innen, Mathematiker*innen, Ingenieur*innen (ISCO-08: 21), Ärzt*innen (221), akademischen und vergleichbaren Fachkräften in der Informations- und Kommunikationstechnologie (25) sollen nun auch folgende Berufe in die Gruppe der Engpassberufe, für die die abgesenkten Gehaltsschwellen gelten, aufgenommen werden:³ Führungskräfte in der Produktion bei der Herstellung von Waren, im Bergbau und im Bau sowie in der Logistik (132), Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie (133), Führungskräfte in der Erbringung von speziellen Dienstleistungen, darunter die Bereiche Kinderbetreuung, Gesundheitswesen, Altenbetreuung, Sozialfürsorge, Bildungswesen, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (134), Tierärzt*innen (225), sonstige akademische und verwandte Gesundheitsberufe (226), darunter Zahnärzt*innen, Apotheker*innen, akademische und vergleichbare Fachkräfte in den Bereichen Umwelt- und Arbeitsmedizin (darunter: Hygiene, Physiotherapeut*innen, Diätolog*innen und Ernährungsberater*innen, Audiolog*innen und Sprachtherapeut*innen, Optometrist*innen und Orthoptist*innen), Lehrkräfte in den Bereichen Universitäts- und Berufsbildung, Sekundar-, Primar- und Vorschulbildung und sonstige (23). In einer von BMI und BMAS angekündigten Überarbeitung des dem IAB für diese Stellungnahme vorliegenden Gesetzentwurfs wurden

³ Die Nummern gehen auf die Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) (ABl. L 292 vom 10.11.2009) zurück.

akademische und vergleichbare Krankenpflege- und Geburtshilfefachkräfte (222) mit in die Liste der Engpassberufe aufgenommen. Der Diskussionsprozess – auch zu weiteren Ergänzungen – ist noch nicht abgeschlossen.

- **Weitere Absenkung der Gehaltsschwellen:** Auch für Personen in Regelberufen, deren Hochschulabschluss erst höchstens drei Jahre zurückliegt, soll das Mindestgehalt auf das Niveau für Engpassberufe gesenkt werden.
- **Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten ohne Hochschulabschluss für IT- und ähnliche Fachkräfte:** Neben den schon bestehenden Möglichkeiten für IT-Fachkräfte können nach dem Gesetzentwurf „Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie“ (133) und „Akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie“ (25) eine Blaue Karte EU erhalten, auch wenn sie *keinen* Hochschulabschluss besitzen. Hierzu zählen u. a. Software-, Web und Multimediaentwickler*innen. Sie müssen nicht-formale Qualifikationen in Form einer mindestens 3-jährigen Berufserfahrung in den letzten 7 Jahren vorweisen. Wie bei den Personen mit Hochschulabschluss in Engpassberufen muss die BA zustimmen und prüft dabei auch die Dauer der Berufserfahrung und ob diese für die angestrebte Beschäftigung ausreicht.
- **Wegfall des Ausschlussgrunds für Schutzsuchende:** Der Ausschlussgrund für humanitär Schutzsuchende nach dem bisherigen § 19f entfällt, so dass auch Schutzberechtigte nach Anerkennung ihres Asylantrags bzw. nach Gewährung subsidiären Schutzes – bei Erfüllung aller Voraussetzungen – nachträglich die Blaue Karte EU erhalten können.
- **Erleichterung des Familiennachzugs für Inhaber*innen der Blauen Karte EU:** Bereits im bestehenden Recht besteht die vereinfachte Möglichkeit des Nachzugs von Familienangehörigen, auch wenn sie kein Deutsch sprechen, und berechtigt diese zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Neu ist, dass die Entscheidung über die Anträge von Familienangehörigen und die Mitteilung über deren Ausgang nun gleichzeitig mit der Entscheidung über den Antrag auf Blaue Karte zu erfolgen haben. Außerdem können die Familienangehörigen – wenn Inhaber*innen einer ursprünglich im Ausland ausgestellten Blauen Karte EU bei Umzug eine neue Blaue Karte EU in Deutschland erhalten – mit den im vorherigen Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstiteln nach Deutschland einreisen, ohne ein Visumsverfahren zu durchlaufen.
- **Erleichterung der Mobilität für Inhaber*innen einer Blauen Karte EU:** Bei kurzfristigen Aufenthalten (etwa Geschäftsreisen) von Personen, die mit einer in einem anderen EU-Mitgliedsland ausgestellten Blauen Karte EU einreisen, wird jetzt kein Aufenthaltstitel und keine Arbeitserlaubnis der Bundesagentur für Arbeit mehr benötigt, wenn die Dauer des Aufenthalts 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen nicht überschreitet. Zusätzlich wird der Prüfaufwand für die Antragstellung auf Blaue Karte EU in Deutschland für Personen, die bereits für mind. 12 Monate in Besitz einer Blauen Karte eines anderen EU-Mitgliedslands sind, reduziert.
- **Erleichterung des Arbeitgeber*innenwechsels:** Eine erneute Prüfung der Voraussetzungen zur Erteilung der Blauen Karte mit der Möglichkeit der Ablehnung durch die Ausländerbehörde ist zukünftig lediglich in den ersten 12 Monaten (vorher 24 Monate)

erforderlich. Nach Ablauf dieser Frist muss der Arbeitgeber*innenwechsel lediglich der Ausländerbehörde mitgeteilt werden.

- **Reduzierung der Zustimmungspflicht durch die BA:** Unverändert muss die BA nur bei Engpassberufen zustimmen. Dieser Prozess beschränkt sich auf die Vergleichbarkeitsprüfung in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. Sie entfällt nach der neuen Regelung, wenn die antragstellende Person einen inländischen Hochschulabschluss besitzt.

5.1.3 Bewertung

Die geplanten Neuregelungen senken die Hürden für den Zuzug von hochqualifizierten Arbeitskräften mit in Deutschland anerkannten akademischen Abschlüssen, davon wird allerdings im Bereich des IT-Sektors (Informations- und Kommunikationstechnologien) abgewichen. Der Gesetzentwurf schöpft bei den Mindestgehaltsgrenzen die durch das EU Recht vorgegebenen Spielräume weitgehend, aber nicht vollständig aus. Die Mindestgehaltsgrenzen sind aber insofern realistisch, als sie den mittleren Gehältern auf Spezialisten- und Experten-Niveau zu Beginn der Erwerbsbiografien in Deutschland entsprechen. Insofern dürften die Gehaltsschwellen den Zuzug von Hochschulabsolvent*innen und anderen Fachkräften mit vergleichbaren Qualifikationen nicht wesentlich beschränken.

Auch die Öffnung der Blauen Karte für Personen mit Berufserfahrung im IT-Sektor ohne Hochschulabschluss ist zu begrüßen und kommt einer hohen Arbeitsnachfrage nach Beschäftigten im IT-Sektor auch ohne Hochschulabschluss nach. So ergeben Auswertungen basierend auf Daten der Beschäftigtenstatistik der BA zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zum Stand August 2022, dass 55 Prozent der insgesamt knapp 3 Millionen „Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie“ (ISCO-08: 25) einen Hochschulabschluss haben.

Die Erweiterung des Kreises der Engpassberufe ist sinnvoll und trägt der veränderten Lage auf dem Arbeitsmarkt Rechnung. Allerdings fehlen zahlreiche Engpassberufe, etwa im Bau- und Umweltbereich u. a.⁴

Dies verweist auf ein grundlegendes Problem: Die Blaue Karte EU bleibt im Wesentlichen – mit Ausnahme des IT-Sektors – Arbeitskräften mit akademischen Abschlüssen vorbehalten. Aber auch andere Fachkräfte sind stark nachgefragt und können in spezifischen Arbeitsmarktsegmenten die Gehaltsgrenzen erreichen. Es gibt arbeitsmarktpolitisch keine nachvollziehbaren Gründe, diese Gruppen von der Blauen Karte EU auszuschließen.

Auch die übrigen Neuregelungen – Erleichterung des Familiennachzugs, der Mobilität und des Arbeitgeber*innenwechsels – sind sinnvoll und werden die Attraktivität der Blauen Karte EU erhöhen. Mit der Beseitigung des Ausschlusses von Personen mit einem anerkannten Schutzstatus von der Blauen Karte EU wird eine Diskriminierung dieser Gruppe im geltenden Recht aufgehoben. Dieser Schritt war überfällig und verbessert die Integrationschancen dieser Gruppe.

⁴ Laut Fachkräfteengpassanalyse der BA treten Engpässe „[...] vor allem in der Pflege, im Bereich der medizinischen Berufe, in Bau- und Handwerksberufen und in IT-Berufen“ (Fachkräfteengpassanalyse 2021, S. 5) auf.

Insgesamt wird durch die Neuregelungen der potenzielle Kreis der Personen, die über die Blaue Karte EU nach Deutschland einreisen und einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, erweitert. Auch wird die Attraktivität der Blauen Karte EU durch einige Einzelmaßnahmen etwas erhöht. Diese Maßnahmen werden die Zahl der Nutzer*innen der Blauen Karte EU zumindest etwas erhöhen – auch wenn die genauen Wirkungen nicht exakt quantifiziert werden können.

Neben diesen Aspekten könnte die Reichweite der Blauen Karte EU erheblich erweitert werden, wenn sie auf den Grundsatz der Anerkennung der Abschlüsse in nicht-reglementierten Berufen verzichtet. Die Nutzung der Blauen Karte EU ist aufgrund der hohen Gehaltsschwellen ohnehin auf Personen beschränkt, die in Deutschland einer Spezialisten- und Expertentätigkeit nachgehen. Da die Personen in der Regel über Hochschulabschlüsse verfügen müssen, die im Land des Erwerbs der Abschlüsse anerkannt sind, handelt es sich ohnehin um (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte. Die Überprüfung des Werts dieser Qualifikationen erfolgt faktisch durch den Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktrisiken ergäben sich bei einem solchen Vorgehen nicht. Die Wirksamkeit und Attraktivität dieses Zuzugswegs würde aber, auch im Wettbewerb mit anderen Einwanderungsländern, erheblich gesteigert.

5.2 Qualifikationsanforderungen des Zielberufs

5.2.1 Ausgangslage und Neuregelung

Der Zuzug und Aufenthalt von Fachkräften mit abgeschlossener Berufsausbildung (§ 18a AufenthG) setzt die Anerkennung dieser Abschlüsse als gleichwertig zu einem Referenzberuf in Deutschland voraus. Bei Personen mit im Ausland erworbenen Hochschulabschlüssen müssen die Studiengänge vergleichbar mit Studiengängen in Deutschland sein (§ 18b). Im bisherigen Recht wurde zudem verlangt, dass eine Arbeitsplatzzusage vorliegt, in dem die ausgeübte Tätigkeit dem Ausbildungs- bzw. Hochschulabschluss entspricht, d. h. es konnte nur eine Tätigkeit in dem erlernten Beruf ausgeübt werden. Dies schränkte die Arbeitsplatzwahl ein.

Der Gesetzentwurf sieht nun vor, dass jede qualifizierte Beschäftigung aufgenommen werden kann. Die Beschränkung auf die der Qualifikation entsprechenden Berufe („Zu der ihre Qualifikation sie befähigt“) entfällt. Die Zustimmung der BA ist nicht mehr notwendig, wenn ein inländischer Berufsabschluss oder ein Hochschulabschluss vorliegt.

5.2.2 Bewertung

Der Verzicht auf eine enge Auslegung der zur Qualifikation passenden Beschäftigung hin zu einer weitergefassten Regelung, die lediglich allgemein eine qualifizierte Tätigkeit voraussetzt – d. h. eine Tätigkeit, die in der Regel von Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung ausgeübt wird (Fachkräfte, Spezialisten oder Experten nach der Klassifizierung der BA) – ist sinnvoll. Arbeitsmärkte und Qualifikationsanforderungen ändern sich stark im Zeitverlauf, sodass auch in Deutschland viele qualifizierte Beschäftigte im Verlauf ihrer Erwerbsbiografie häufig in anderen Berufen als den Ausbildungsberufen arbeiten. Dies ist in einer dynamischen Volkswirtschaft, die dem technologischen Wandel unterliegt, nicht nur notwendig, sondern auch sinnvoll und trägt zur Vermeidung von Fehlallokationen sowie zur Produktivitätssteigerung bei.

Der Wegfall der Zustimmungspflicht der BA bei Vorliegen eines inländischen Berufs- oder Hochschulabschlusses dürfte den Wechsel von Aufenthaltstiteln zu Bildungs- hin zu Erwerbszwecken erleichtern und ist ebenfalls positiv zu bewerten.

5.3 Aufenthalt zur Anerkennung von Abschlüssen

5.3.1 Ausgangslage und Ziele

Das bisherige Recht verlangt mit wenigen Ausnahmen, dass im Ausland erworbene Berufsabschlüsse in Deutschland als gleichwertig zu einem Referenzberuf anerkannt sein müssen, bevor eine Erwerbstätigkeit aufgenommen werden kann. Bei im Ausland erworbenen Studienabschlüssen muss nachgewiesen werden, dass der jeweilige Studiengang vergleichbar zu einem deutschen Studiengang ist. Die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen ist daher eine hohe Hürde, weil die beruflichen Bildungssysteme im Ausland in der Regel nicht mit dem dualen Ausbildungssystem in Deutschland vergleichbar sind. Zudem kann sich die Anerkennung aus dem Ausland als sehr schwierig erweisen. Es gelingt deshalb nur wenigen tausend Personen im Jahr die Anerkennung ihrer beruflichen Abschlüsse aus dem Ausland zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund sieht bereits das geltende Recht den befristeten Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen in Deutschland vor (§ 16d AufenthG). Bisher enthält das Aufenthaltsgesetz verschiedene Optionen für den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen: den Aufenthalt zur Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichsmaßnahmen und der dazugehörigen Prüfungen, sofern die zuständige Anerkennungsstelle diese als notwendig für die vollständige Anerkennung erachtet (§ 16d AufenthG, Abs. 1), den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen, sofern die zuständige Anerkennungsstelle festgestellt hat, dass schwerpunktmäßig Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten in der betrieblichen Praxis fehlen (§ 16d AufenthG, Abs. 3), den Aufenthalt zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse im Rahmen von bilateralen Vermittlungsabreden (§ 16d AufenthG, Abs. 4) sowie einen kurzfristigen Aufenthalt zum Ablegen der notwendigen Prüfungen (§ 16d AufenthG, Abs. 5). Der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Anerkennung von Abschlüssen ist an anspruchsvolle Voraussetzungen auf Seiten der Antragsteller*innen wie auch auf Seiten der Arbeitgeber*innen geknüpft: Der Arbeitnehmer*innen müssen über einen beruflichen Abschluss verfügen, der in dem Land, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist, entsprechende Sprachkenntnisse, in der Regel aber mindestens hinreichende deutsche Sprachkenntnisse besitzen (gemäß § 2 Abs. 10 AufenthG entspricht dies Niveau A2 gemäß des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen), und bereits eine Anerkennung seiner Abschlüsse beantragt haben bzw. ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben. Die Arbeitgeber*innen oder eine andere Stelle müssen nachweisen, dass die Qualifizierungsmaßnahmen geeignet sind, damit die Anerkennung erreicht werden kann (für die Maßnahmen nach § 16d AufenthG Abs. 1), ein einschlägiges Arbeitsplatzangebot vorliegt und die Arbeitgeber*innen sich verpflichten, die für den Ausgleich der von der zuständigen Stelle festgestellten Unterschiede innerhalb dieser Zeit zu ermöglichen (für die Maßnahmen nach § 16d AufenthG Abs. 2). Die Ausübung einer Beschäftigung bis zur Anerkennung ist, wiederum unter spezifischen Bedingungen und

Auflagen, möglich. Bislang werden diese Möglichkeiten nur in geringem Umfang genutzt: Im Jahr 2021 wurden knapp 5.000 Aufenthaltserlaubnisse für neu eingereiste Personen nach § 16d AufenthG erteilt, ein erheblicher Teil davon entfiel auf bilaterale Vermittlungsabsprachen.

Der Gesetzentwurf enthält verschiedene Änderungen, um die Möglichkeiten des Aufenthalts zur Anerkennung von Abschlüssen auszuweiten: So werden die Fristen für den Aufenthalt zur Anerkennung von Berufsabschlüssen verlängert und die Beschäftigungs- und Zuverdienstmöglichkeiten erweitert. Neu eingeführt wird das Modell einer „Anerkennungspartnerschaft“, bei der die Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen wechselseitig eine Verpflichtung eingehen sollen. Ebenfalls neu eingeführt wird eine „Qualifikationsanalyse“, die es Arbeitnehmer*innen ohne schriftlichen Nachweis über ihre Qualifikationen ermöglichen soll, ihre Qualifikation feststellen zu lassen.

5.3.2 Die Neuregelungen im Einzelnen

Im Einzelnen enthält der Gesetzentwurf folgende Änderungen:

- **Fristverlängerungen:** Die Frist für den Aufenthalt zur Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichmaßnahmen wird von 18 auf 24 Monate verlängert (§ 16d AufenthG, Abs. 1). Die Frist für den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen wird von zwei auf drei Jahre verlängert (§ 16d AufenthG, Abs. 3).
- **Ausweitung von Beschäftigungsmöglichkeiten:** Die Möglichkeit zur qualifikationsunabhängigen Ausübung einer Beschäftigung bei der Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichmaßnahmen wird von 10 auf 20 Wochenstunden erhöht (§ 16d, AufenthG, Abs. 1). Auch im Rahmen bilateraler Vermittlungsabsprachen wird die Möglichkeit zur Ausübung von der Qualifikation des Zielberufs unabhängigen Beschäftigung von 10 auf 20 Wochenstunden erhöht.
- **Anerkennungspartnerschaften:** Das Instrument der „Anerkennungspartnerschaften“ wurde neu aufgenommen (§ 16d AufenthG, Abs. 3a). Im Grundsatz müssen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen die gleichen Verpflichtungen bei dem Aufenthalt zur Anerkennung von Abschlüssen eingehen, wie sie auch die alte Regelung in § 16 AufenthG, Abs. 3 vorsieht: Die Arbeitnehmer*innen muss über einen staatlich anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss und hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, ferner muss ein Arbeitsplatzangebot vorliegen. Die Arbeitnehmer*innen müssen sich vertraglich verpflichten, das Verfahren für die Anerkennung ihrer Abschlüsse aufzunehmen und durchzuführen, die Arbeitgeber*innen, ihnen die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung der Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen. Allerdings besteht die gleiche Verpflichtung der Arbeitgeber*innen bereits in der Regelung nach § 16d Abs. 3 AufenthG gegenüber dem Staat. Zusätzlich müssen die Arbeitgeber*innen bei den Anerkennungspartnerschaften den Nachweis führen, dass sie für die Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet sind.
- **Qualifikationsanalyse:** Neu aufgenommen wurde die Möglichkeit zur Feststellung der Gleichwertigkeit einer Qualifikation (§ 16d AufenthG, Abs. 6). Hierfür muss die Person glaubwürdig machen, dass sie über die entsprechenden Berufsqualifikationen verfügt, ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und sie über die für die Tätigkeit notwendigen, mindestens

aber hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt. Diese Regelung wurde für Personen geschaffen, die durch nicht von ihnen zu vertretende Umstände über keine Dokumente verfügen, die ihre beruflichen Qualifikationen nachweisen.

5.3.3 Bewertung

Die Reformen des Gesetzentwurfs bewegen sich im Rahmen des bereits in der Vergangenheit verfolgten Ansatzes, die Hürden für die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen dadurch zu senken, dass die Möglichkeit eröffnet wurde, dies von Deutschland aus zu betreiben. Es ist zwar unmittelbar einleuchtend, dass die Anerkennung leichter in Deutschland als aus dem Ausland betrieben werden kann. Für die vergleichsweise geringe Nutzung dieses Weges gibt es jedoch gute Gründe: Vor dem Hintergrund der häufig nicht vergleichbaren Bildungssysteme bestehen für die Arbeitnehmer*innen wie auch die Arbeitgeber*innen erhebliche Risiken, dass ein solches Verfahren scheitert oder nicht innerhalb der festgelegten Fristen erreicht werden kann. Da die Migration wie auch die Einstellung von Arbeitnehmer*innen mit erheblichen Kosten verbunden ist, sinken mit diesen Risiken die Migrations- und Einstellungsanreize, zumal andere Einwanderungsländer auf diese Anerkennungsverfahren verzichten. Darum sind von diesen Neuregelungen voraussichtlich keine großen Effekte zu erwarten.

Die wichtigsten materiellen Änderungen sind die Verlängerung der Fristen und die Erweiterung der Zuverdienstmöglichkeiten. Beides dürfte die Attraktivität der Regelungen etwas erhöhen. Die Anerkennungspartnerschaften sind zwar grundsätzlich eine innovative Idee, weil die Anerkennungsverfahren in der Tat von beiden Seiten, Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen, betrieben werden müssen, wenn sie erfolgreich sein sollen. Die Verpflichtungen ähneln aber sehr stark den bereits existierenden gesetzlichen Verpflichtungen, so dass es fraglich ist, ob durch diese Regelung ein großer Mehrwert entsteht. Zudem ist die Regelung mit zusätzlichen Auflagen für die Arbeitgeber*innen verbunden, so dass es nicht unwahrscheinlich ist, dass weiterhin die bestehenden Regelungen und nicht die Anerkennungspartnerschaften genutzt werden. Es wäre sinnvoller gewesen, diese Regelung gesetzlich zu privilegieren und nicht mit zusätzlichen Auflagen zu versehen.

Das Verfahren zur Qualifikationsanalyse ist sinnvoll und weist über den engen vorgesehenen Anwendungsbereich hinaus: In anderen Einwanderungsländern wie Australien und einigen skandinavischen Ländern werden anstelle von aufwändigen Anerkennungsverfahren vereinfachte Qualifikationsfeststellungsverfahren eingesetzt, um das allgemeine Qualifikationsniveau zu überprüfen. Dies könnte auch für Deutschland sinnvoll sein. Dies würde auch die Anerkennung von durch Berufserfahrung erworbenen Qualifikationen ermöglichen und die Anreize stärken, sich darauf aufbauend weiter zu qualifizieren.

5.4 Beschäftigung während Ausbildung und Studium

5.4.1 Ausgangslage und Neuregelungen

Das deutsche Recht sieht die Möglichkeit des Aufenthalts für eine betriebliche oder schulische Berufsausbildung und Weiterbildung (§ 16a AufenthG) und für ein Hochschulstudium (§ 16b und § 16c AufenthG) vor. Diese Möglichkeiten bleiben unverändert. Nach dem Gesetzentwurf soll für Personen, die sich im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung in Deutschland aufhalten,

die Möglichkeit der Ausübung einer vorübergehenden, d.h. kurzfristigen Beschäftigung nach § 19c AufenthG entfallen. Zudem soll künftig die Vorrangprüfung seitens der BA (nach § 8 Absatz 1 BeschV) im Zusammenhang mit der Aufenthaltserlaubnis nach § 16a Absatz 1 AufenthG entfallen.

Wie bisher ist nach dem Gesetzentwurf eine studienbegleitende Teilzeitbeschäftigung von 20 Stunden die Woche möglich. Die maximal mögliche Arbeitszeit pro Jahr wird marginal von 120 auf 140 volle Arbeitstage erhöht (Arbeitstagekonto). Teilzeittätigkeiten sind möglich. Studentische Nebentätigkeiten, insbesondere als studentische oder wissenschaftliche Hilfskräfte, werden nicht angerechnet (Neufassung von § 16b AufenthG). Die Neuregelung ermöglicht auch ausländischen Studierenden, die zum Zwecke des Studiums aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat oder durch multilaterale Programme nach Deutschland kommen, analog zu den Regelungen für andere ausländische Studierende die Aufnahme einer Beschäftigung (§ 16c AufenthG). Auch hier entfällt die Möglichkeit der Ausübung einer vorübergehenden Beschäftigung nach § 19c AufenthG.

5.4.2 Bewertung

Durch den Gesetzentwurf werden die Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten für Studierende geringfügig erweitert. Die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen, aber auch die Anreize zur Aufnahme eines Studiums in Deutschland, dürften entsprechend gering sein. Grundsätzlich sind die erweiterten Möglichkeiten sinnvoll, gleiches gilt für den Wegfall der Vorrangprüfung durch die BA für Personen, die im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung ein Beschäftigungsverhältnis eingehen. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Erleichterung der Aufnahme einer Nebenerwerbstätigkeit während des Studiums die Chancen erhöht, dass die Studienabsolvent*innen in Deutschland verbleiben und damit die wirtschaftlichen Erträge der Bildungsmigration erhöht werden.

5.5 Aufenthalt zur Arbeitssuche („Chancenkarte“)

5.5.1 Ausgangslage und Ziele

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche sieht bereits das geltende Recht für Fachkräfte mit in Deutschland anerkannten Berufs- oder Hochschulabschlüssen vor, sofern sie ihren Lebensunterhalt sichern können und über für die angestrebte Tätigkeit entsprechende deutsche Sprachkenntnisse verfügen (§ 20 AufenthG). Diese Regelung wurde in der Vergangenheit faktisch nicht genutzt: Im Jahr 2021 sind nach den Regelungen von § 20 AufenthG rund 200 Personen zugezogen (BAMF 2022). Der Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sieht nun die Einführung einer Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems für Personen vor, die keine *anerkannten* Fachkräfte im Sinne des Gesetzes sind, aber über eine mindestens zweijährige Berufsausbildung verfügen. Zu den Auswahlkriterien gehören Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und Deutschlandbezug. Fachkräfte, deren Ausbildung deutsche Standards erfüllt, können eine Chancenkarte erhalten, ohne dass zusätzlich die Mindestpunktzahl erreicht werden muss. Wie in der Vergangenheit muss der Lebensunterhalt gesichert werden. Neben Probearbeiten soll jetzt auch eine Nebenbeschäftigung von 20 Wochenstunden ermöglicht werden. Die Befristung der

Aufenthaltserlaubnis wird von 6 auf 12 Monate ausgedehnt. Bei erfolgreicher Arbeitssuche wird der Wechsel in Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Bildungszwecken gewährleistet. Mit der Chancenkarte soll ein neuer Zugangsweg für qualifizierte Arbeitskräfte in Deutschland geöffnet werden („Potenzialsäule“). Anders als bei anderen Punktesystemen berechtigt dieser Weg allerdings nur zur Arbeitssuche, nicht zur dauerhaften Ausübung einer Erwerbstätigkeit in Deutschland. Hierfür müssen die anderen Anforderungen des Gesetzes erfüllt werden.

5.5.2 Die Regelungen im Einzelnen

Die Chancenkarte, die in § 20a des Entwurfs der Neufassung des Aufenthaltsgesetzes geregelt ist, sieht eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche einer Erwerbstätigkeit oder nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation für Ausländer*innen vor, die entweder eine Fachkraft mit einem in Deutschland anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss sind, oder mindestens sechs Punkte im Rahmen eines vorgegeben Punktesystems erreichen.

Voraussetzungen für die Erteilung der Chancenkarte sind (i) die Sicherung des Lebensunterhalts, (ii) der Nachweis einer mindestens zweijährigen Berufsausbildung oder eines Hochschulabschlusses, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, (iii) ausreichende deutsche Sprachkenntnisse oder englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Für Fachkräfte im Sinne dieses Gesetzes (§ 18 Absatz 3 AufenthG) entfällt die dritte Bedingung zu Sprachkenntnissen.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, müssen Personen, die keine in Deutschland anerkannten Fachkräfte sind, eine Mindestpunktzahl von 6 Punkten erreichen. Die Punkte werden wie folgt verteilt: Vier Punkte erhalten Personen, die eine Anerkennung ihrer Abschlüsse beantragt haben, und der Anerkennungsbescheid Ausgleichs- oder Qualifikationsmaßnahmen fordert. Drei Punkte werden für (i) gute deutsche Sprachkenntnisse und (ii) mindestens dreijährige einschlägige Berufserfahrung innerhalb der letzten drei Jahre vergeben. Zwei Punkte werden für (i) ausreichende deutsche Sprachkenntnisse, (ii) mindestens zweijährige einschlägige Berufserfahrung innerhalb der letzten fünf Jahre, (iii) ein Mindestalter von unter 35 Jahren erteilt. Einen Punkt schließlich erhalten Personen, (i) die im Alter von 35 bis 40 Jahren sind, (ii) sich bereits 6 Monate innerhalb der letzten fünf Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben, oder (iii) eine natürliche Person, die sich mindestens seit fünf Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhält, erklärt, dass sie die Integration der Person unterstützt.

Das Aufenthaltsrecht nach der Chancenkarte ist auf ein Jahr beschränkt und kann nicht verlängert werden. Die Chancenkarte berechtigt zur Ausübung einer Beschäftigung von 20 Wochenstunden und von Probearbeiten. Die Zahl der Chancenkarten kann vom Bundesministerium des Inneren und für Heimat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Auswärtigen Amt jährlich oder unterjährig durch ein Kontingent begrenzt werden.

5.5.3 Bewertung

Bei der Bewertung des Vorhabens sind die grundsätzlichen Erfolgchancen einer Steuerung der Arbeitssuche durch ein Punktesystem, das mit Mindestanforderungen kombiniert wird, von der Ausgestaltung des Systems im Einzelnen zu unterscheiden.

Punktesysteme gelten als transparent und haben eine Signalfunktion, die die Attraktivität von Einwanderungsländern erhöhen können. So wird das Einwanderungssystem in Kanada in der internationalen Öffentlichkeit mit dem Punktesystem in Verbindung gebracht, obwohl dort nur eine Minderheit der Einwanderung allgemein oder zu Erwerbszwecken durch das Punktesystem gesteuert wird. Insofern kann die Kombination verschiedener Systeme der Einwanderungssteuerung durchaus von Vorteil sein. Allerdings ist es sehr fraglich, ob dies durch das vorgeschlagene System erreicht wird. Andere Länder steuern die Arbeitsmigration, also Aufenthaltstitel, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigen, durch Punktesysteme, nicht die Arbeitssuche. Für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit müssen die Bewerber*innen dann alle anderen in dem Gesetzentwurf enthaltenen Auflagen erfüllen, es handelt sich also nur um die erste Stufe des Aufenthalts die, aus der Perspektive der potenziellen Einwander*innen, mit hohen Risiken der Aufenthaltsbeendigung verbunden ist, wenn die anderen aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in Deutschland nicht erfüllt werden. Die sehr geringe Nutzung der bisherigen Aufenthaltsmöglichkeiten zur Arbeitssuche liegt unter anderem darin begründet, dass es auch sehr viel weniger aufwändige Wege der Arbeitssuche gibt, u. a. der Aufenthalt mit einem Touristenvisum, digitale Jobinterviews u. a. Es ist darum nicht sehr wahrscheinlich, dass dieser sehr aufwändige Weg von einer größeren Zahl von Menschen genutzt wird. Es gibt allerdings zwei Faktoren, die für eine stärkere Nutzung als in der Vergangenheit sprechen: Erstens die Möglichkeit einer Beschäftigung von 20 Wochenstunden, die die Sicherung des Lebensunterhalts während der Arbeitssuche erheblich erleichtert. Zweitens die Signalfunktion des Punktesystems, die eine gewisse Werbewirksamkeit entfalten kann. Schließlich geben in Befragungen unter potenziellen Einwanderern viele Personen an, dass die Beschränkung der Arbeitssuche ein wichtiges Migrationshindernis sei (OECD 2022).

Die Ausgestaltung der Punktekarte folgt einer Kombination aus einem Mindestanforderungssystem und einem Punktesystem. Zahlreiche Voraussetzungen, die in anderen Ländern Teil des Punktesystems sind, werden hier bereits als Mindestanforderungen vorausgesetzt (z. B. Berufsabschlüsse, Mindestsprachkenntnisse). Damit verliert die Chancenkarte einen Teil der Vorteile eines reinen Punktesystems in Bezug auf Transparenz und Einfachheit in der Kommunikation. Eine Alternative wäre ein Punktesystem ohne Mindestanforderungen, bei dem die Punkte so verteilt werden, dass der Schwellenwert nur erreicht werden kann, wenn bestimmte Mindestkriterien erfüllt sind. Es ist jedoch wichtig festzustellen, dass die Mindestkriterien zur Erteilung der Chancenkarte durchaus sinnvoll sind. Sie sind niedrig genug angesetzt, um es Personen zu ermöglichen, zur Arbeitssuche nach Deutschland einzureisen, ohne die Anerkennung ihres Abschlusses zu beantragen und entsprechende administrative Prozesse zu durchlaufen. So kann beispielsweise einer Person mit einem ausländischen Abschluss die Chancenkarte ohne Gleichwertigkeitsprüfung erteilt werden, wenn sie die Sicherung ihres Lebensunterhalts nachweisen kann und sie gleichzeitig über gute deutsche Sprachkenntnisse und dreijährige einschlägige Berufserfahrung verfügt. In einem alternativen Szenario ist die Erteilung der Chancenkarte auch mit zweijähriger Berufserfahrung, ausreichenden deutschen Sprachkenntnissen und einem Alter unter 35 Jahren möglich. Auch andere Kombinationen sind möglich, wenn Personen u. a. über gute Netzwerke in Deutschland verfügen. Dieser Ansatz ist aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll, da Evidenz aus der Forschung die Relevanz von sozialen Netzwerken und informellen Kontakten

bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen hinreichend belegt hat. Darüber hinaus haben Personen mit einem Deutschlandbezug vermutlich eine höhere Wahrscheinlichkeit, Unterstützung bei der Unterbringung und der Sicherung des Lebensunterhalts zu erfahren. Sehr gute oder gute englische Sprachkenntnisse, die u. a. bei den Voraussetzungen für die Chancenkarte genannt werden, sollten vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung der Unternehmen ähnlich wie deutsche Sprachkenntnisse gewichtet werden.

Insgesamt ist die Ausgestaltung der Kriterien nicht das wesentliche Problem der Regelung, auch wenn ein System mit Schwellenwerten einer Kombination aus Mindestanforderungs- und Punktesystem in Hinblick auf die Logik und Kohärenz des Systems vorzuziehen gewesen wäre. Das zentrale Problem ist, dass die Regelung nur zur Arbeitssuche berechtigt, nicht aber wie bei anderen Punktesystemen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Dies hätte als angebotsorientierte Säule die anderen Zuzugswege ergänzen können. Die mit angebotsorientierten Zuzugswegen verbundenen Risiken könnten durch ein Kontingent, das die Regelung ohnehin vorsieht, begrenzt werden. Es ist zwar zu erwarten, dass aufgrund der Ermöglichung einer Beschäftigung von 20 Wochenstunden, die Ausdehnung der Regelung von sechs Monaten auf ein Jahr, die Berechtigung zur Aufnahme einer zeitlich unbegrenzten Probebeschäftigung für bis zu zwei Wochen, und die Signalwirkung des Punktesystem durch die Neuregelung der Chancenkarte die Möglichkeiten zur Arbeitssuche stärker als in der Vergangenheit genutzt werden. Weil auch andere, sehr viel weniger aufwändige Möglichkeiten zur Einreise bestehen, ist es jedoch unwahrscheinlich, dass diese Regelung zu einer erheblichen Ausweitung der Erwerbsmigration führen wird.

6 Fazit

Durch den Gesetz- und Verordnungsentwurf werden die bestehenden Möglichkeiten für den Zuzug von Fachkräften und anderen Arbeitskräften erweitert. Die meisten Neuerungen bewegen sich allerdings innerhalb des Rahmens des bestehenden Systems der Fachkräfteeinwanderung und werden nur sehr begrenzte quantitative Wirkungen entfalten, auch wenn sie für sich genommen wie die Senkung der Einkommensschwelle bei der Blauen Karte EU und die Erweiterung der Qualifikation des Zielberufs sehr sinnvoll sind. In dem Gesetzentwurf ist die wesentliche systematische Neuerung die Erweiterung der Möglichkeiten des Zuzugs zur Arbeitssuche durch ein Punktesystem („Chancenkarte“). Bislang wurden die bestehenden Möglichkeiten zur Arbeitssuche so gut wie nicht genutzt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass wesentlich einfachere Optionen zur Arbeitssuche, beispielsweise der Zuzug über ein Touristenvisum, bestehen. Die Chancenkarte erweitert diese Möglichkeiten jetzt, hat durch das Punktesystem einen Signalwert und erhöht die Attraktivität durch die Option einer Nebenbeschäftigung von 20 Wochenstunden. Dennoch ist zweifelhaft, ob dieses aufwändige Verfahren in großem Umfang genutzt wird, weil, anders als bei anderen Punktesystemen, für einen längeren Aufenthalt alle sonstigen Auflagen des Systems der Fachkräfteeinwanderung erfüllt werden müssen. Alternativ könnte man das vorgeschlagene System zu einer angebotsorientierten Säule der Fachkräfteeinwanderung ausbauen, wenn die Erfüllung der Kriterien mit einer allgemeinen Beschäftigungserlaubnis und einer länger

befristeten Aufenthaltserlaubnis verbunden würde. Dies müsste wegen der bestehenden Risiken des Zuzugs ohne Arbeitsplatzzusage kontingentiert und fortlaufend evaluiert werden.

Die wesentliche Neuerung des Pakets ist nicht in dem Gesetzentwurf, sondern in dem Entwurf der Beschäftigungsverordnung enthalten. Sie sieht den Verzicht auf die Anerkennung von Abschlüssen, sofern Berufserfahrung und in den Ländern des Erwerbs staatlich anerkannte Berufs- oder Hochschulabschlüsse vorliegen. Diese Neuerung trägt der Kritik an dem bestehenden System Rechnung. Sie wird allerdings nur dann eine größere Wirkung entfalten, wenn die Gehaltsschwellen realistisch sind, d. h. sich an den mittleren Verdiensten von Fachkräften beim Berufseinstieg oder bei einer zweijährigen Berufserfahrung orientieren. Dies ist bei dem im Gesetz vorgesehenen Schwellenwerten nicht der Fall. Allerdings kann bei tarifgebundenen Unternehmen von den Gehaltsschwellen abgewichen werden. Statt einer Tarifbindung wäre es vorzuziehen, dass die Möglichkeit auch für tarifungebundene Unternehmen besteht, sofern in den Arbeitsverträgen die Flächentarifverträge zur Anwendung kommen (siehe die gesonderte Stellungnahme zur Beschäftigungsverordnung).

Die Wirksamkeit der gesetzlichen Veränderungen und der Novellierung der Beschäftigungsverordnung wird auch wesentlich von einer Reform der sogenannten untergesetzlichen Maßnahmen abhängen, also der Umsetzung durch Verwaltungen und andere Einrichtungen. Hier sind im Wesentlichen die Visavergabe durch die Auslandsvertretungen, die Ausländerbehörden und die zuständigen Stellen für die Anerkennung beruflicher Abschlüsse zu nennen. Eine funktionsfähige Verwaltungsinfrastruktur und ihre angemessene Ausstattung sind notwendige Bedingungen für den Erfolg der Reformen.

Für den Erfolg der Reformen ist auch eine Kommunikationsstrategie wesentlich. Das gesamte Vorhaben ist nicht nur schwer zu kommunizieren, weil es im Detail zahlreiche, häufig sinnvolle, Neuregelungen enthält. Die wichtigste Neuerung, die Öffnung des Zuzugs für Personen ohne eine Anerkennung der Berufs- und Hochschulabschlüsse in Deutschland, wird schwer zu kommunizieren sein, weil dies als Ausnahmeregelung eingeführt wird und das Gesetzesvorhaben generell an dem Grundprinzip der Anerkennung von Abschlüssen zu einem Referenzberuf festhält. Darum wäre eine grundlegende Reform dieses Prinzips wünschenswert und notwendig gewesen. Auch die Chancenkarte wird schwer zu kommunizieren sein, weil sie zwar die auch aus anderen Ländern bekannten Kriterien eines Punktesystems enthält, sie aber nur zu einem Zuzug zur Arbeitssuche berechtigt, nicht zu einer dauerhaften Beschäftigung. Dieses zweistufige Verfahren dürfte den Adressaten der Regelung schwer zu vermitteln sein.

Literatur

Alesina, Alberto; Harnoss, Johann; Rapoport, Hillel (2016); Birthplace diversity and economic prosperity, *Journal of Economic Growth*, 21(2), 101-138.

Adunts, David; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2022): Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. IAB-Forschungsbericht 23/2022.

- Böse, Carolin; Schmitz, Nadja (2022): Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen? Erste Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitoring. Version 1.0 Bonn. Online: https://res.bibb.de/vet-repository_780599.
- Brücker, Herbert (2015): Optionen für die Neuregelung der Einwanderung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 3/2015.
- Brücker, Herbert, Glitz, Albrecht, Lerche Adrian, Romiti, Agnese (2020): Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes. *Journal of Labor Economics*, 39(2), 497-525.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Vallizadeh, Ehsan (2022): Zuwanderungsmonitor. Verschiedene Ausgaben. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Daten und Indikatoren, <https://iab.de/daten/zuwanderungsmonitor/>.
- Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2019): IAB Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen der Fraktionen von FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. IAB-Stellungnahme 6/2019.
- Brücker, Herbert; Bertoli, Simone; Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria; Peri, Giovanni (2012): Understanding Highly Skilled Migration in Developed Countries. The Upcoming Battle for Brains, in: Boeri, Tito; Brücker, Herbert; Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (eds.) (2012): *Brain Drain and Brain Gain. The Global Competition to Attract High Skilled Migrants*, Oxford: Oxford University Press.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023): Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt. Sonderauswertung. Nürnberg, 19. Januar 2023.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2022): Das Bundesamt in Zahlen 2021: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 03.03.2023.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2021): Das Bundesamt in Zahlen 2020: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 03.03.2023.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2020): Das Bundesamt in Zahlen 2019: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 03.03.2023.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023): Referentenentwurf. Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin, 2023.

- Bundesministerium des Inneren und für Heimat und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023): Referentenentwurf. Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin, 2023.
- Chaloff, Jonathan; Lemaitre, Georges (2009): Managing Highly Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 79.
- Eberhardt, Christine; Annen, Silvia (2014): What is worth a qualification? Approaches towards the Recognition of Vocational Qualifications and Competences acquired abroad. International Journal for Cross-Disciplinary Subjects in Education, 4(2), 1991-1999.
- Fitzenberger, Bernd (2023): Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten könnte und sollte gestärkt werden, In: IAB-Forum 8. Februar 2023, <https://www.iab-forum.de/erwerbszuwanderung-aus-drittstaaten-koennte-und-sollte-gestaerkt-werden>, Abrufdatum: 03.03.2023.
- Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2021): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. IAB-Kurzbericht, 25/2021.
- Gallup. (2022). Worldwide Research Methodology and Codebook. Gallup, Inc.
- Graf, Johannes (2022): Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2021. Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1, Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.
- Konle-Seidl, Regina (2017): Public employment services (PES) initiatives around skills, competencies and qualifications of refugees and asylum seekers. Thematic Paper. Brüssel.
- McHale, John; Rogers, Keith (2009): Selecting Economic Immigrants: A Statistical Approach. WP 0145, National University of Ireland.
- OECD (2022): Your way to Germany. Ergebnisse einer Onlinebefragung unter Fachkräften im Ausland, OECD Dezember 2022. Abrufbar unter: https://blog.oecd-berlin.de/wp-content/uploads/2022/12/Brief-on-Your-way-to-Germany-survey_011122-1.pdf
- OECD (2017a): Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications, Making Integration Work, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b): Erfolgreiche Integration - Evaluierung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen, OECD Publishing, Paris.
- Ottaviano, Gianmarco; Peri, Giovanni (2006): The Economic Value of Cultural Diversity. Evidence from US Cities. Journal of Economic Geography, 6, 9-44.
- Statistisches Bundesamt (2022): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Wanderungen. Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Südekum, Jens; Wolff, Katja; Blien, Uwe (2014): Cultural Diversity and Local Labor Markets. Regional Studies, 48(1), 173-191.

Tabelle A1: Zuzüge ausländischen Staatsangehörigen 2010-2021 nach ausgewählten Aufenthaltswegen und/oder Aufenthaltstiteln

Unionsbürgerinnen und -bürger sowie Drittstaatsangehörige nach ausgewählten Aufenthaltswegen und/oder Aufenthaltstiteln

	Zuzüge insgesamt	Unionsbürgerinnen und -bürger	Drittstaatsangehörige					Insgesamt
			Humanitäre Gründe, Aufenthaltsgestattung, Duldung	Bildung, Ausbildung, Sprache	Erwerbstätigkeit	Familiäre Gründe	Sonstige Gründe	
2010	475.840	243.833	41.844	46.030	29.267	54.034	60.832	232.007
2011	622.506	356.778	43.413	46.702	37.242	53.496	84.875	265.728
2012	738.735	433.140	47.866	48.616	38.501	54.816	115.796	305.595
2013	884.493	521.509	103.794	51.918	33.621	56.046	117.605	362.984
2014	1.149.045	630.243	191.523	57.759	37.252	63.677	168.591	518.802
2015	1.810.904	685.485	419.098	61.642	38.805	82.440	523.434	1.125.419
2016	1.307.253	634.036	216.444	55.648	50.939	105.551	244.635	673.217
2017	1.179.593	634.836	118.113	53.335	60.849	114.861	197.599	544.757
2018	1.161.866	635.537	106.531	58.427	60.838	97.129	203.404	526.329
2019	1.127.984	593.987	96.194	57.240	64.190	96.633	219.740	533.997
2020	867.211	502.144	70.607	25.256	29.725	58.022	181.457	365.097
2021	999.370	468.543	155.080	47.736	40.400	81.705	205.906	530.827
2010-2021	12.324.800	6.340.071	1.610.507	610.309	521.629	918.410	2.323.874	5.984.759
<i>Anteile an den gesamten Zuzügen in Prozent</i>								
2010	100,0	51,2	8,8	9,7	6,2	11,4	12,8	48,8
2011	100,0	57,3	7,0	7,5	6,0	8,6	13,6	42,7
2012	100,0	58,6	6,5	6,6	5,2	7,4	15,7	41,4
2013	100,0	59,0	11,7	5,9	3,8	6,3	13,3	41,0
2014	100,0	54,8	16,7	5,0	3,2	5,5	14,7	45,2
2015	100,0	37,9	23,1	3,4	2,1	4,6	28,9	62,1
2016	100,0	48,5	16,6	4,3	3,9	8,1	18,7	51,5
2017	100,0	53,8	10,0	4,5	5,2	9,7	16,8	46,2
2018	100,0	54,7	9,2	5,0	5,2	8,4	17,5	45,3
2019	100,0	52,7	8,5	5,1	5,7	8,6	19,5	47,3
2020	100,0	57,9	8,1	2,9	3,4	6,7	20,9	42,1
2021	100,0	46,9	15,5	4,8	4,0	8,2	20,6	53,1
2010-2021	100,0	51,4	13,1	5,0	4,2	7,5	18,9	48,6
<i>Anteile an den Zuzügen von Drittstaatsangehörigen in Prozent</i>								
2010	-	-	18,0	19,8	12,6	23,3	26,2	100,0
2011	-	-	16,3	17,6	14,0	20,1	31,9	100,0
2012	-	-	15,7	15,9	12,6	17,9	37,9	100,0
2013	-	-	28,6	14,3	9,3	15,4	32,4	100,0
2014	-	-	36,9	11,1	7,2	12,3	32,5	100,0
2015	-	-	37,2	5,5	3,4	7,3	46,5	100,0
2016	-	-	32,2	8,3	7,6	15,7	36,3	100,0
2017	-	-	21,7	9,8	11,2	21,1	36,3	100,0
2018	-	-	20,2	11,1	11,6	18,5	38,6	100,0
2019	-	-	18,0	10,7	12,0	18,1	41,2	100,0
2020	-	-	19,3	6,9	8,1	15,9	49,7	100,0
2021	-	-	29,2	9,0	7,6	15,4	38,8	100,0
2010-2021	-	-	26,9	10,2	8,7	15,3	38,8	100,0

Anmerkung: Sonstige Gründe umfasst Niederlassungserlaubnis, EU-Aufenthaltserlaubnis, Besondere Gründe, Aufenthaltserlaubnis beantragt/keine Aufenthaltserlaubnis notwendig.

Quelle: BAMF (2021, 2022), eigene Berechnungen und Darstellung. © IAB

Tabelle A2: Einreise von Drittstaatsangehörigen zu Erwerbszwecken 2021

Einreisen im Berichtsjahr 2021

Aufenthaltsstiel	Einreisen
Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen (§ 18a AufenthG)	2.494
Fachkräfte mit akademischen Abschlüssen (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	3.034
Blaue Karte EU (§ 18 Abs. 2 AufenthG)	11.768
Leitende Angestellte, Führungskräfte, Spezialisten etc. (§ 19c Abs. 1 AufenthG)	1.030
Qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG - alt)	696
Forscherinnen und Forscher (§§ 18d, 18f AufenthG)	3.424
Unternehmensintern entsendete Arbeitskräfte (ICT-Karte) (§§ 19, 19b AufenthG)	1.383
Selbständige und freiberufliche Tätigkeit (§ 21 AufenthG)	924
Niederlassungserlaubnis Hochqualifizierte	21
Fachkräfte und (Hoch-)Qualifizierte insgesamt	24.774
Keine qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 3 AufenthG alt)	509
Sonstige Beschäftigungsformen (§ 19c AufenthG)	15.138
Darunter: Westbalkanregelung (§ 19c AufenthG i.V. mit § 26 Abs. 2 BeschV)	2.966
Insgesamt	40.421

Quelle: BAMF (2022), eigene Berechnungen und Darstellung. © IAB

Tabelle A3: Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt

Stichtag 31.12.2021

Staats- angehörigkeit	Anforderungs- niveau	Bruttodauer der Beschäftigung ¹⁾	Insgesamt	Verteilungsparameter in €			
				25%-Quantil	Median	75%-Quantil	
Insgesamt	Insgesamt	Insgesamt	21.743.380	2.605	3.516	4.824	
		bis 12 Monate	281.818	1.728	2.136	2.834	
		4 bis unter 5 Jahre	481.599	2.067	2.569	3.285	
	Helfer	Insgesamt	2.812.641	1.935	2.426	3.089	
		bis 12 Monate	119.016	1.609	1.871	2.210	
		4 bis unter 5 Jahre	124.917	1.797	2.158	2.585	
	Fachkraft	Insgesamt	12.037.098	2.528	3.259	4.105	
		bis 12 Monate	107.360	1.795	2.183	2.684	
		4 bis unter 5 Jahre	274.380	2.131	2.590	3.171	
	Spezialist	Insgesamt	3.435.343	3.415	4.522	6.002	
		bis 12 Monate	20.952	2.333	3.460	5.034	
		4 bis unter 5 Jahre	37.612	2.555	3.313	4.400	
	Experte	Insgesamt	3.458.298	4.292	5.729	> 6.700	
		bis 12 Monate	34.490	3.614	4.732	5.798	
		4 bis unter 5 Jahre	44.690	3.535	4.662	6.154	
	Deutsche	Insgesamt	Insgesamt	18.608.016	2.741	3.643	4.968
			bis 12 Monate	36.105	1.647	2.169	3.001
			4 bis unter 5 Jahre	223.915	2.138	2.663	3.331
Helfer		Insgesamt	1.795.972	2.038	2.585	3.275	
		bis 12 Monate	10.553	1.491	1.802	2.184	
		4 bis unter 5 Jahre	29.728	1.739	2.124	2.601	
Fachkraft		Insgesamt	10.537.886	2.597	3.330	4.176	
		bis 12 Monate	15.380	1.583	2.084	2.716	
		4 bis unter 5 Jahre	155.839	2.172	2.650	3.232	
Spezialist		Insgesamt	3.182.214	3.447	4.544	6.012	
		bis 12 Monate	4.193	2.058	2.821	3.828	
		4 bis unter 5 Jahre	21.139	2.438	3.036	3.803	
Experte		Insgesamt	3.091.944	4.321	5.779	> 6.700	
		bis 12 Monate	5.979	2.968	4.230	5.658	
		4 bis unter 5 Jahre	17.209	3.107	4.088	5.134	
Ausländer		Insgesamt	Insgesamt	3.134.891	2.089	2.728	3.767
			bis 12 Monate	245.658	1.739	2.132	2.805
			4 bis unter 5 Jahre	257.669	2.015	2.491	3.223
	Helfer	Insgesamt	1.016.630	1.808	2.204	2.729	
		bis 12 Monate	108.459	1.616	1.877	2.213	
		4 bis unter 5 Jahre	95.187	1.815	2.168	2.582	
	Fachkraft	Insgesamt	1.499.029	2.182	2.757	3.530	
		bis 12 Monate	91.966	1.826	2.194	2.678	
		4 bis unter 5 Jahre	118.537	2.083	2.519	3.075	
	Spezialist	Insgesamt	253.031	3.022	4.185	5.845	
		bis 12 Monate	16.751	2.440	3.695	5.334	
		4 bis unter 5 Jahre	16.469	2.806	3.854	5.462	
	Experte	Insgesamt	366.201	4.053	5.344	> 6.700	
		bis 12 Monate	28.482	3.744	4.782	5.815	
		4 bis unter 5 Jahre	27.476	3.910	5.060	6.557	

Anmerkungen: Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt, Deutschland (Arbeitsort), Stichtag 31.12.2021. Bruttodauer: Zeitraum zwischen dem Eintritt in die erste versicherungspflichtige Beschäftigung und dem betreffenden Stichtag.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023), eigene Darstellung. © IAB

Institut der Wirtschaftsprüfer
in Deutschland e. V.

Wirtschaftsprüferhaus
Tersteegenstraße 14
40474 Düsseldorf
Postfach 32 05 80
40420 Düsseldorf

TELEFONZENTRALE:
+49 (0) 211 / 45 61 - 0

FAX GESCHÄFTSLEITUNG:
+49 (0) 211 / 4 54 10 97

INTERNET:
www.idw.de

E-MAIL:
info@idw.de

BANKVERBINDUNG:
Deutsche Bank AG Düsseldorf
IBAN: DE53 3007 0010 0748 0213 00
BIC: DEUTDE33XXX
USt-ID Nummer: DE119353203

Bundesministerium des Innern und für Heimat
Referat M I 3 Aufenthaltsrecht
Frau MinR'n Dr. Ann-Marie Burbaum
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

ausschließlich per E-Mail: m3ag@bmi.bund.de

Düsseldorf, 6. März 2023

629

IDW Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Sehr geehrte Frau Dr. Burbaum,

vielen Dank für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“. Bereits im November 2022 hatte die Bundesregierung Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten beschlossen. Diese enthalten konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens, die durch Vorhaben zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Bereichen Anwerbung, berufliche Anerkennung, Matching, Zusammenarbeit mit Drittstaaten, Sprachförderung, gesellschaftliche Integration, Prozesse und Verfahren sowie Digitalisierung flankiert werden.

Wir begrüßen diese Vorhaben ausdrücklich, da der Fachkräftemangel mittlerweile eine Dimension erreicht hat, die eine grundlegende Belastung für das künftige wirtschaftliche Wachstum in Deutschland darstellt. Aufgrund der zunehmenden Nachfrage der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt verbunden mit einer

GESCHÄFTSFÜHRENDER VORSTAND:
Prof. Dr. Klaus-Peter Naumann,
WP StB, Sprecher des Vorstands;
Melanie Sack, WP StB,
stv. Sprecherin des Vorstands;
Dr. Torsten Moser, WP

Amtsgericht Düsseldorf
Vereinsregister VR 3850

Seite 2/3 zum Schreiben vom 06.03.2023 an Frau Dr. Burbaum

alternden Gesellschaft und einer begrenzten Verfügbarkeit deutscher Arbeitnehmer muss die Anzahl geeigneter Einwanderer kontinuierlich und deutlich steigen. Im vergangenen Jahr wurden knapp 70 Prozent der neuen Stellen durch Fachkräfte aus dem Ausland besetzt, darunter viele Menschen aus der Ukraine.

Wir sind überzeugt: Deutschland braucht eine gezielte, gewünschte und gelebte Zuwanderungspolitik, unterstützt durch wirksame Anwerbekampagnen von Fachkräften und eine erfolgreiche Integration. Wir brauchen Einwanderung, um vielfältige gesellschaftliche Herausforderungen zu meistern. Ohne eine gezielte Einwanderungspolitik werden auch die Sozialversicherungssysteme vor kaum lösbaren Herausforderungen stehen, was die Wohlfahrt in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig gefährden kann. Die Zuwanderung muss jedoch auf ein Ausmaß begrenzt werden, dass Einwanderer in die deutsche Gesellschaft innerhalb angemessener Zeit integriert werden können und bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden.

Es ist zu begrüßen, dass Menschen aus Nicht-EU-Staaten künftig mehr Möglichkeiten haben sollen, in Deutschland zu arbeiten; vorrangig Personen, die Berufserfahrung oder weitere Potenziale mitbringen. Auch die nachträgliche Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses nach der Einreise in Deutschland ist zu begrüßen, wie auch die Einführung einer Anerkennungspartnerschaft zwischen Fachkräften und Arbeitgeber.

Ebenso ist es positiv zu bewerten, dass die Aufnahme eines Studiums in Deutschland erleichtert wird. Überdies wird die Sicherung des Lebensunterhalts durch erweiterte Möglichkeiten zur Nebenbeschäftigung erleichtert. Flankierend könnte darüber nachgedacht werden, eine deutliche Erhöhung des Investitionsvolumens in das deutsche Auslandsschulwesen und in das Netzwerk der Goethe Institute zu erwirken, um bereits weit vor einer Einwanderung für deutsche Sprachkenntnisse im Ausland zu sorgen.

Unter den vorgeschlagenen Maßnahmen möchten wir auch die Aufhebung einiger Verbote von Nebentätigkeiten, vor allem bei Sprachkursbesuch, begrüßen, wie auch die Absenkung der Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildungsplatzsuche. Indem Zweckwechselverbote entfallen, wird die Durchlässigkeit zwischen Aufenthalten zu Bildungs- und Erwerbszwecken gesteigert. Damit könnten ausländische Auszubildende und Studierende ihren Aufenthalt fortsetzen, wenn sie die Voraussetzungen für die Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung vor Abschluss der Ausbildung oder des Studiums in Deutschland erfüllen.

Seite 3/3 zum Schreiben vom 06.03.2023 an Frau Dr. Burbaum

Es gibt noch viel zu tun, zumal bedeutsame Neuerungen wie die auf ein Punktesystem basierende Chancenkarte eingeführt werden sollen. Diese große Reform des Einwanderungsrechts wird viele Stellen berühren und eine übergreifende Zusammenarbeit bedingen: Bund, Länder und Kommunen, die Bundesagentur für Arbeit und die Ausländerbehörden; aber auch die Visaabteilungen der deutschen Botschaften und Konsulate im Ausland werden an diesem Projekt zusammenarbeiten müssen.

Gerade deutschen Vertretungen im Ausland wird zukünftig eine Schlüsselrolle zufallen. Sie werden für potenzielle Einwanderer den ersten Berührungspunkt mit Deutschland darstellen. Besondere Abteilungen für die Unterstützung von zuwanderungswilligen Menschen in ausgewählten deutschen Botschaften erscheinen nötig. Diese Abteilungen könnten Interessierte über die Möglichkeit von Zuwanderung nach Deutschland informieren und zuwanderungswillige Fachkräfte unterstützen und aktiv um sie werben.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Moser

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Internationaler Bund (IB)

Freier Träger der Jugend-,
Sozial- und Bildungsarbeit
e.V.

Zentrale Geschäftsführung
Stab des Vorstandes

Valentin-Senger-Straße 5
60389 Frankfurt a.M.

Thiemo Fojkar

Vorsitzender des Vorstandes

Thiemo.fojkar@ib.de
Telefon: +49 69 94545-100

Frankfurt a.M., 8. März 2023

I. Vorbemerkung

Das Bundesministerium des Inneren und für Heimat sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales haben mit Datum vom 17. Februar 2023 den Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (im Weiteren: FEWeG) vorgelegt.

Zuvor hatte die Bundesregierung am 30. November 2022 Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten beschlossen.

Der Internationale Bund (IB) Freier Träger der Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit e.V. hat im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf die vorliegende Stellungnahme erarbeitet.

Art und Umfang der Änderungen durch das FEWeG einschließlich der Folgeänderungen in dem Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung erlauben es nicht, vollumfänglich auf die Referentenentwürfe einzugehen. Vielmehr beschränken wir uns hier auf die aus Sicht der Fachkräftesicherung im internationalen Wettbewerb besonders entscheidenden Elemente.

II. Grundsätzliche Einschätzungen

Das FEWeG verfolgt **die Ziele**, den Wohlstand in Deutschland zu sichern und zwar vor allem durch

- die Erhaltung und Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie
- durch die Gewährleistung der Stabilität der sozialen Sicherungssysteme.

Hierzu bedürfe es nach dem Referentenentwurf (RE) zweierlei:

- Erstens einer **vorausschauenden Fachkräftesicherung**, d.h. der Sicherung und Erweiterung einer guten Basis der Unternehmen in Deutschland an Fachkräften mit formalem Hochschul- oder Berufsabschluss einschließlich der Berufsauszubildenden sowie an Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung wie
- zweitens **vorausschauender Reaktionen auf die neuen Herausforderungen der Gegenwart**, die durch die langfristigen und tiefgreifenden Transformationsprozesse in der Wirtschaft (Digitalisierung, demografischer Wandel, Dekarbonisierung), durch die Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie sowie durch die wirtschaftlichen Folgen des Krieges in der Ukraine entstehen.

Das FEWeG erweitert den Rechtsrahmen zur Fachkräfteeinwanderung von Menschen aus Drittstaaten über die traditionelle „Fachkräftesäule“ hinaus um zwei neue Säulen, d.s. die „Erfahrungssäule“ und die „Potenzialsäule“:

- Die traditionelle **Fachkräftesäule** betrifft die Einwanderung von Menschen aus Drittstaaten mit im Inland anerkannten formalen Hochschul- oder Berufsabschlüssen (vor allem die „Blaue Karte EU“ sowie die nationale Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit bzw. zum Zweck der Ausbildung). Hier beschränkt sich das FEWeG weitgehend auf die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1883 und auf Detailänderungen insbesondere zur „Bildungsmigration“.
- Die neue **Erfahrungssäule** soll die Einwanderung von Menschen aus Drittstaaten ermöglichen, die erstens zwar über einen im Ausland erworbenen, aber in Deutschland noch nicht anerkannten formalen Hochschul- oder Berufsabschluss verfügen sowie zweitens ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung durch einen deutschen Arbeitgeber vorweisen können („Anerkennungspartnerschaft“). Diese Menschen aus Drittstaaten müssen zukünftig das Anerkennungsverfahren nicht mehr aus ihrem Heimatland betreiben. Vielmehr erhalten sie hierfür befristeten Aufenthalt mit begleitender Beschäftigung.
- Die gleichfalls neue **Potenzialsäule** schien noch in den Eckpunkten der Bundesregierung aus dem November 2022, Deutschland auf Augenhöhe im Wettbewerb mit anderen großen Akteurinnen auf dem internationalen Arbeitsmarkt zu bringen. Jenseits der traditionellen Voraussetzungen eines formalen Hochschul- oder Berufsabschlusses sollten Menschen im Rahmen eines Punktesystems nach anderen Auswahlkriterien eine Chance auf Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Demgegenüber verengt der Referentenentwurf eines FEWeG den Anwendungsbereich der Potenzialsäule sehr deutlich. Nunmehr betrifft sie nur noch die Einwanderung von Menschen aus Drittstaaten, die einen außerhalb von Deutschland erworbenen formalen Hochschul- oder Berufsabschluss vorweisen können, aber über kein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung verfügen („Chancenkarte“).

Unsere grundsätzlichen Einschätzungen zum Referentenentwurf eines FEWeG lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Das FEWeG enthält **viele Schritte in die richtige Richtung**. Der „große Wurf“ ist aber ausgeblieben. Einen solchen hätte es aber bedurft, um den neuen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft nachhaltig zu begegnen.
2. Die Einschätzung der Wirtschaft geht überwiegend dahin, dass Deutschland – anders als z.B. die USA und Kanada – nicht nur Akademikerinnen und Akademiker benötigt, sondern sogar vorrangig **Fachkräfte mit Berufsqualifikation** und **Arbeitskräfte mit ausgeprägten Berufserfahrungen**. Dieser Bedarfslage trägt das FEWeG nicht annähernd Rechnung.
3. Das FEWeG bleibt dem **„traditionellen“ Bild des deutschen Berufsbildungssystems** (wie der duale Berufsausbildung) verhaftet. So setzen auch die neu geschaffenen Aufenthaltstitel wie die alten m.E. durchgängig einen formalen Hochschul- oder Berufsabschluss voraus. Aber die allermeisten anderen Staaten kennen kein dem deutschen dualen Berufsausbildungssystem vergleichbares System der Berufsqualifikation. Hierin ist **das größte Hemmnis für eine erfolgreichere Fachkräfteeinwanderung** zu sehen. Ohne bessere Rahmenbedingungen für den Zugang von Menschen aus Drittstaaten mit **ausgeprägter**

- Berufserfahrung** werden die Neuregelungen die einwanderungswilligen Fach- und Arbeitskräfte aus Drittstaaten nicht erreichen und keine nennenswerte Steigerung der Fachkräfteeinwanderungen erreichen.
4. Bereits auf der Grundlage des alten Rechtsrahmens, insbesondere der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit (§ 18 ff AufenthG a.F.), waren infolge des Abstellens auf formale Abschlüsse **systemimmanente Beschränkungen** in der Wirksamkeit festzustellen (Fallzahlen, Herkunftsländer, Berufsbilder). Da auch der neue Rechtsrahmen des FEWeG daran festhält, auf formale Berufsqualifikationen abzustellen, dürften auch der „Anerkennungspartnerschaft“, der „Chancenkarte“ und m.E. sogar der Einwanderung von Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung ein ähnliches Schicksal drohen und der gewünschte Schub an Fachkräfteeinwanderung ausbleiben.
 5. Nur ein **einfacher und transparenter Rechtsrahmen** erreicht einwanderungswillige Fach- und Arbeitskräfte aus Drittstaaten. Nur ein solcher wäre **international wettbewerbsfähig**. Ein Rechtsrahmen, der ohne Inanspruchnahme von Juristinnen und Juristen nicht verstanden werden kann, bleibt erfolglos. Der deutsche Gesetzgeber geht nicht nur im Aufenthaltsrecht in die umgekehrte Richtung. Wünschenswert wäre gewesen, die ohnehin schon größere Zahl von Aufenthaltstiteln nicht auch noch zu erhöhen. Vielleicht hätte es gelingen können, mit ein oder zwei grundlegenden Aufenthaltstiteln auszukommen (wie z.B. Neuseeland oder Australien). Pragmatismus statt Perfektionismus hätte dem deutschen Gesetzgeber besser angestanden. Auch den öffentlichen Beschäftigten, die das Aufenthaltsrecht in der Praxis anwenden müssen, würde ein einfacherer und transparenterer Rechtsrahmen ihre Arbeit wesentlich erleichtern.
 6. Das FEWeG müsste einen **angemessenen Ausgleich** gewährleisten können zwischen den **Bedarfen der Wirtschaft** einerseits und dem **Schutz der Menschen aus Drittstaaten vor unfairen Arbeitsbedingungen** (Missbrauch durch „Lohndumping“) andererseits. Weder die – im Zweifel zu hohen – Mindestverdienstgrenzen des bisherigen Aufenthaltsgesetzes noch der – im Zweifel zu niedrige – gesetzliche oder branchenspezifische Mindestlohn stellen befriedigende Lösungen dar. Das FEWeG bietet nunmehr in § 6 Absatz 1 Satz 2 BeschV-RE einen recht originellen, gut in den unionsrechtlichen Gesamtzusammenhang der EU-Mindestlohnrichtlinie passenden Neuansatz. Danach entfällt die Mindestverdienstgrenze als Voraussetzung einer Aufenthaltserlaubnis für Beschäftigungen bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung, wenn der Arbeitgeber **tarifgebunden** ist. Es wäre erwägenswert, dieses auch auf andere Aufenthaltstitel sinngemäß zu übertragen.
 7. Die „**Blaue Karte EU**“ für Menschen mit Hochschulabschluss, im Gesetzesentwurf der zentrale Bestandteil der „Fachkräftesäule“, hat für die Fachkräftesicherung insgesamt **nur eine untergeordnete Bedeutung**.
 8. Junge Menschen aus Drittstaaten für eine Einwanderung nach Deutschland zum Zweck einer **Berufsausbildung** zu gewinnen, wäre einer der zentralen Aufgaben des FEWeG gewesen. Dem wird das FEWeG nicht gerecht. Es beschränkt sich auf einzelne Detailänderungen. Wünschenswert wäre gewesen, zusätzliche finanzielle Anreize für die betriebliche und schulische Berufsausbildung zu setzen.
 9. Viele Beobachtende hatten Vorschläge vom Gesetzgeber erwartet, wie zur Fachkräftesicherung **inländische Potenziale stärker erschlossen** werden

könnten. Hierzu bietet sich aus Sicht des Internationalen Bundes weiterhin die gesetzgeberische Ermöglichung des „**Spurwechsels**“ (i.e.S.) an, d.h. der Wechsel von Menschen aus Drittstaaten im laufenden Asylverfahren, von abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern sowie von Menschen mit subsidiären Schutz aus dem Asylstatus oder dem Status als Geduldete in ein regulärer Aufenthaltsrechtsverhältnis.

10. Zu begrüßen ist, dass das FEWeG beginnt, auf den Nachweis eines gewissen Niveaus von **Deutschsprachkenntnissen** bereits **vor der Einreise** zu verzichten, und dass umgekehrt der **beschäftigungs- und bildungsbegleitende Erwerb** in Deutschland ermöglicht wird. – Insgesamt ist auch noch einmal auf die Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten aus dem November 2022 zu verweisen: Es bedarf einer **Stärkung des Gesamtprogramms Sprache (GPS)**. Dieses betrifft die Weiterentwicklung und Verstetigung spezifischer Kursarten und ergänzender Maßnahmen wie z.B. Angebote zur kursbegleitenden Kinderbetreuung, die Flexibilisierung der Rahmenbedingungen sowie eine auskömmliche und qualitätssichernde Finanzierung von Kursträgern und Lehrkräften.
11. Über die bereits im FEWeG vorgesehenen Änderungen hinaus ist eine weitere Vereinfachung und möglichst weitgehende Vereinheitlichung des **Verfahrens zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen** vor allem im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) dringend erforderlich. Dabei müssen die jeweiligen Zuständigkeiten von Bund und Ländern beachtet werden (z.B. durch Schaffung eine Schwerpunkt-Behörde in jedem Bundesland). Die Erfüllung der Darlegungs- und Nachweispflichten sollte durch solche pragmatische Lösungen erleichtert werden, die der Praxis in dem jeweiligen Drittstaat gerecht werden. Vielleicht können hierzu Beschlüsse der Konferenz der Kultusministerinnen und -minister zur Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen standardisierend wirken.
12. **Anwerbung und Vermittlung von Menschen aus Drittstaaten** werden infolge des FEWeG (insbesondere der „Anerkennungspartnerschaft“) einen neuen Stellenwert erhalten. Hierfür bedarf es **einheitlicher qualitätssichernder und sozialetischer Standards** (wie z.B. das Gütesiegel „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“). Dabei muss die gesamte Prozesskette von der Information und Anwerbung in den Drittstaaten über die Einwanderung bis hin zur sozialen und beruflichen Integration im Inland in den Blick genommen werden. Eine umfassende Information der Menschen aus Drittstaaten vor der Einwanderung ist ein herausragender Stellenwert einzuräumen. Insgesamt wäre sogar die gesetzliche Verankerung einer Zulassung denkbar. Als Vorbild könnte die Zulassung als Träger von Maßnahmen der gesetzlichen Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch III dienen.

III. Bewertung einzelner Bestimmungen des Entwurfes

1. „Blaue Karte EU“ (Artikel 1 RE, insbesondere §§ 18g ff AufenthG-RE)

Artikel 1 des FEWeG dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die

Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung.

Die bisherige Regelung des § 18b Absatz 2 AufenthG a.F. wird ersetzt durch § 18g AufenthG-RE. Dabei schöpft der deutsche Gesetzgeber unionsrechtliche Spielräume aus. Daher ergeben sich – zu begrüßende – Verbesserungen gegenüber der alten Rechtslage zugunsten der hoch qualifizierten zuwanderungswilligen Menschen aus Drittstaaten.

Die **Mindestverdienstgrenze** für die begünstigten Fachkräfte mit akademischer Ausbildung für Regelberufe wird deutlich auf 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (bisher: zwei Drittel) verringert (§ 18g Absatz 1 Satz 1 AufenthG-RE). Für Engpassberufe gilt das Entsprechende mit 45,3 Prozent (bisher: 52 Prozent). Gleichzeitig ist die Anzahl der Engpassberufe deutlich erhöht worden (§ 18g Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 AufenthG-RE).

Aber erstens erscheint die jährliche Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung kaum als ein geeigneter Anknüpfungspunkt für die Mindestverdienstgrenze der „Blauen Karte EU“. Beide Größen erfüllen in ihren Regelungsbereichen unvergleichbare Funktionen. Die Bundesregierung erwog daher in ihren Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus dem November 2022 die rentenversicherungsrechtliche Beitragsbemessungsgrenze durch das Durchschnittsjahresbruttogehalt zu ersetzen. Daran festzuhalten, wäre zu begrüßen gewesen. Zweitens dürfte auch die neue Mindestverdienstgrenze des FEWeG noch zu hoch sein. Drittens ist überhaupt nach dem Sinn einer solchen Mindestverdienstgrenze zu fragen. Sinn und Zweck der EU-Richtlinie ist, die Europäische Union attraktiver zu machen für hoch qualifizierte Fachkräfte mit Hochschulabschluss. Hoch qualifizierte Fachkräfte erst dann für eine Zuwanderung nach Deutschland gewinnen zu wollen, wenn sie bereits „Spitzengehälter“ erzielen können, wäre international nicht konkurrenzfähig und käme zu spät. Zumindest bei Engpassberufen sollte auf die Mindestverdienstgrenze gänzlich verzichtet werden und zwar zur Vorbeugung gegen Missbrauch ausschließlich für tarifgebundene Arbeitgeber.

Das FEWeG erleichtert ganz in diesem Sinne **Berufsanfangenden** den Zugang zu einer „Blauen Karte EU“ und zwar in den ersten drei Jahren nach ihrem Hochschulabschluss (§ 18g Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 AufenthG-RE). Für sie gilt dieselbe niedrigere Mindestverdienstgrenze wie für die Engpassberufe. Auch für die Berufsanfangenden wäre zu erwägen, die bei tarifgebundenen Arbeitgebern die Mindestverdienstgrenze gänzlich entfallen zu lassen.

Eine weitere sehr lobenswerte Neuregelung betrifft Dienstleistungen im Bereich der **Informations- und Kommunikationstechnologie**. Denn auch Menschen ohne formalen Hochschulabschluss, die aber über eine **mindestens dreijährige qualifizierte Berufserfahrung** verfügen, sollen die „Blaue Karte EU“ erhalten. Dazu bedarf es zusätzlich eines konkreten Arbeitsplatzangebotes (§ 18g Absatz 2 AufenthG-RE).

Im Detail dürften für die Praxis mit Problemen zu rechnen sein. Im Rahmen des Verfahrens zur Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit müsste diese viele

Wertungen vornehmen. So z.B., ob die durch Berufserfahrung verkörperte Qualifikation der durch den Arbeitgeber angebotenen Beschäftigung „angemessen“ oder ob das Niveau der durch Berufserfahrung verkörperten Qualifikation mit demjenigen eines Hochschulabschlusses oder eines gleichwertigen Abschlusses tertiärer Bildungsprogramme „vergleichbar“ ist.

Bevorzugt werden sollte, dass die Einschätzungen der Arbeitgeber einen höheren Stellenwert einnehmen, so dass sich die Bundesagentur für Arbeit u.U. auf eine reine Willkür- oder Missbrauchskontrolle beschränken könnte. Dafür spricht die nicht zuletzt die größere Nähe des Arbeitgebers zur Fachlichkeit.

Auch ein **Arbeitgeberwechsel** wird durch das FEWeG erleichtert (§ 18g Absatz 4 AufenthG-RE).

Weitere Regelungen zur „Blauen Karte EU“, die in die richtige Richtung weisen, sind:

- **Kurz- und längerfristige INTRA-EU-Mobilität** für Inhabende der „Blauen Karte EU“ (§§ 18h, 18i AufenthG-RE)
- Erleichterung der **Erlangung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt - EU** (§ 9b Absatz 2 AufenthG-RE)
- Erleichterung des **Familiennachzugs** zu Inhabende der „Blauen Karte EU“ (§ 29 Absatz 1 Satz 2 AufenthG-RE)

2. Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung (Artikel 2 RE, insbesondere §§ 16a ff AufenthG-RE – „Bildungsmigration“)

Eine der wesentlichen Herausforderungen zur Sicherung der Fachkräftebasis ist, junge Menschen aus Drittstaaten für ein Hochschulstudium oder vor allem für eine Berufsausbildung in Deutschland zu gewinnen. Leider werden die Neuregelungen des FEWeG dieser Herausforderung nicht annähernd gerecht. Vielmehr beschränkt es sich auf kleinere Verbesserungen.

Insbesondere geht es dem Gesetz darum, während des Studiums die Sicherung des Lebensunterhaltes zu erleichtern. Dazu werden die **Möglichkeiten von Nebenbeschäftigungen** erweitert (§ 16b Absatz 3 AufenthG-RE). Damit finden die sozialrechtlichen Regelungen zu Werkstudentinnen und -studenten auch im Aufenthaltsrecht Anwendung.

Gleichzeitig **entfallen** einige **Beschäftigungsverbote**, wie z.B. dasjenige während der Teilnahme an einem Sprachkurs (§ 16f Absatz 3 AufenthG-RE).

Letztlich wird die **Vorrangprüfung** im Rahmen der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu einem Aufenthalt von Menschen aus Drittstaaten zum Zweck der betrieblichen beruflichen Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung im Sinne von § 16a AufenthG gestrichen (§ 8 Absatz 1 BeschV-RE).

3. Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit (Artikel 2 RE, insbesondere §§ 18a und 18b AufenthG-RE)

Regelungen zum Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit ändern sich nur in einem Punkt.

Nach alter Rechtslage erhielten **Fachkräfte** mit Berufsausbildung oder mit akademischer Ausbildung ihre Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten **Beschäftigung**, „zu der ihre erworbene Qualifikation sie befähigt“ (§§ 18a und 18b Absatz 1 AufenthG a.F.).

Nach dem FEWeG dürfen solche Fachkräfte zukünftig **jede qualifizierte Beschäftigung** ausüben (§§ 18a Satz 1 und 18b Satz 1 AufenthG-RE), soweit es sich um eine Beschäftigung **in nicht-reglementierten Berufen** handelt (Begründung zu Art. 2 Nummer 10, Seite 85).

Begründet wird die Neuregelung damit, dass die Einschätzung des Arbeitgebers, ob eine vorhandene Qualifikation zur Ausübung der jeweiligen qualifizierten Beschäftigung befähigt, mehr Gewicht eingeräumt werden soll (Begründung zu Art. 2 Nummer 10, Seite 85).

Diese Neuregelung ist insofern zu begrüßen, als der größeren Nähe des Arbeitgebers zur Fachlichkeit Vorzug geben wird und es zu wesentlichen Verfahrenserleichterungen kommen wird. Insoweit der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) in seiner Stellungnahme vom 6. Dezember 2022 zu den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten die Gefahr eines arbeitsgeberseitigen Missbrauches sieht, kann auf die weiterhin bestehende Pflicht der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit verwiesen werden.

Ein rechtskonstruktives und Rechtfertigungs-Problem verbleibt aber dennoch: Nach bisheriger Rechtslage bestand für **Fachkräfte** aus Drittstaaten **ein notwendiger Zusammenhang** zwischen dem formalen Hochschul- oder Berufsabschlusses und der Beschäftigung, zu der der formale Abschluss befähigt. Dieser Zusammenhang wird jetzt aufgehoben. Damit wird aber gleichzeitig die für den alten und neuen Rechtsrahmen des Aufenthaltsgesetzes konstitutive Rolle des formalen Hochschul- oder Berufsabschlusses insgesamt in Frage gestellt. Warum soll dann nicht auch anstelle eines formalen Abschlusses ausgeprägte Berufserfahrung genügen, um nach Einschätzung der Arbeitgeber zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung zu befähigen.

Auch diesbezüglich der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit sieht das FEWeG mit einer Neuregelung eine Verfahrensvereinfachung vor. Denn es schafft die Möglichkeit einer **„Gobalzustimmung“** der Bundesagentur für Arbeit für einzelne Berufe oder Beschäftigungen (§ 39 Absatz 2 a AufenthG-RE).

4. „Anerkennungspartnerschaft“ als Erfahrungssäule (Artikel 2 RE, insbesondere § 16d Absatz 3a AufenthG-RE)

Das FEWeG schafft eine neue Aufenthaltserlaubnis (§ 16d Absatz 3a AufenthG-RE)

- für Menschen aus Drittstaaten mit **einem im Ausland erworbenen** (und in Deutschland noch nicht anerkannten) **Berufsabschluss** oder **Hochschulabschluss**
- zur **Durchführung eines Verfahrens zur Anerkennung** seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation
- mit begleitender **Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung.**

Die Aufenthaltserlaubnis wird entsprechend der Zwecksetzung der Durchführung des Anerkennungsverfahrens für **höchstens ein Jahr** erteilt.

Vorausgesetzt wird das konkrete Arbeitsangebot eines inländischen Arbeitgebers zur Ausübung einer qualifizierte Beschäftigung verbunden mit einer Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Drittstaatenangehörigen über die Pflicht zur Durchführung des beruflichen Anerkennungsverfahrens („**Anerkennungspartnerschaft**“).

Ziel der Neuregelung ist, dass Menschen aus Drittstaaten mit beruflicher Vorqualifizierung und mit einem konkreten Arbeitsangebot das Verfahren zur Anerkennung der Berufsqualifizierung nicht aus dem Ausland betreiben müssen, sondern erst nach der Einreise in Deutschland beginnen dürfen. Dabei sollen allerdings weitere gesetzliche Voraussetzungen gewährleisten, dass bereits vor der Einreise feststeht, ob das Verfahren zur Durchführung der Anerkennung mit hinreichender Sicherheit Erfolg haben wird.

Diese Neuregelung ist **eine sehr sinnvolle Antwort** auf die anhaltende Kritik an dem langen und schwerfälligen Anerkennungsverfahren. Ihre eigentliche Funktion für die Fachkräfteeinwanderung besteht darin zu ermöglichen, dass die schnelle und bedarfsgerechte Ausübung einer Beschäftigung durch Menschen aus Drittstaaten nicht an einem langen und schwergängigen Anerkennungsverfahren scheitert. Der Beitrag der „Anerkennungspartnerschaft“ im Rahmen der Gesamtstrategie zur Facheinwanderung aus Drittstaaten darf dennoch nicht überschätzt werden.

4. „Chancenkarte“ als Potenzialsäule (Artikel 2 RE, insbesondere § 20a AufenthG-RE)

Auch die „Chancenkarte“ ist eine neue Aufenthaltserlaubnis, die allerdings nicht als eigene Art Aufenthaltstitel, sondern als nationales Visum ausgestaltet wird.

Die „Chancenkarte“ soll Menschen aus Drittstaaten den Aufenthalt zur **Suche nach einer Erwerbstätigkeit** oder zur **Suche nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen** ermöglichen, obwohl kein konkretes Arbeitsangebot durch deutsche Arbeitgeber vorliegt.

Die weiteren Voraussetzungen für die Erteilung sind eher traditionell:

- Ein ausländischer Hochschul- oder Berufsabschluss, der im Heimatland anerkannt ist.
- Hinreichende deutsche Sprachkenntnisse oder englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1.
- Die Sicherung des Lebensunterhalts in Deutschland.

Maßgeblich abgestellt werden soll auf ein „**Punktesystem**“. Das im FEWeG vorgestellte Punktesystem knüpft sehr durchschaubar und gut berechenbar an die Art der ausländischen Berufsqualifikation, das Niveau der deutschen Sprachkenntnisse, die Dauer der einschlägigen Berufserfahrung, das Lebensalter und die Dauer des Aufenthalts in Deutschland an.

Auch die „Chancenkarte“ wird nur für einen Zeitraum bis zu **einem Jahr** erteilt. Sie berechtigt nur zur Ausübung von **Beschäftigungen bis zu zwanzig Stunden je Woche** sowie von **Probefbeschäftigungen** ohne Begrenzung der Wochenstundenzahl jeweils bis zu zwei Wochen.

Der ursprüngliche Ansatz der „Chancenkarte“ in den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom November 2022 sah nicht vor, dass die Erteilung einen ausländischen Hochschul- oder Berufsabschlusses voraussetzt. Somit hatte es den Eindruck, dass Zielgruppe der Neuregelung Menschen aus Drittstaaten mit ausgeprägter Berufserfahrung sein sollte. Das FEWeG verfolgt einen anderen Ansatz.

Dem Grunde nach ist auch die „Chancenkarte“ **eine sinnvolle Ergänzung** der „Anerkennungspartnerschaft“. Sie verringert bei einem gewissen Maß an Risikobereitschaft die Hemmschwelle, sich für eine Einwanderung nach Deutschland zu entscheiden.

Ein den Erfolg der Fachkräfteeinwanderung schadender Fehler ist es, dass ein formaler Hochschul- oder Berufsabschluss zu den Voraussetzungen der Erteilung gehört. Hiervon sollte abgerückt werden.

Gerade wegen der Nähe zur Anerkennungspartnerschaft fragt sich, warum nicht beide in einem einheitlichen Tatbestand der Aufenthaltserlaubnis zusammengefasst werden konnten.

Das „Punktesystem“ scheint auch an Einfachheit, Transparenz und Berechenbarkeit denen anderen Staaten überlegen.

5. Arbeitskräfte mit ausgeprägter Berufserfahrung (Artikel 2 RE, insbesondere § 18 Absatz 1 AufenthG-RE i.V.m. § 19c Absatz 2 AufenthG a.F. und § 6 BeschV-RE)

Eine der größten Barrieren für eine umfassendere und nachhaltigere Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten ist die Tatsache, dass das Aufenthaltsrecht für einen **Aufenthalt zum Zweck einer Erwerbstätigkeit** formale Abschlüsse, bei nicht-reglementierten Berufe insbesondere formale Berufsausschlüsse aus einer spezifisch deutschen dualen Berufsbildung voraussetzen. Da die duale Berufsausbildung außerhalb Deutschlands weithin unbekannt ist, kann das bisherige deutsche Aufenthaltsrecht praktisch nur Menschen mit Hochschulabschlüssen erreichen. Auf dieses Problem wurde von vielen Seiten bereits im Zusammenhang mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz hingewiesen, dass zum 1. Januar 2020 in Kraft trat. Da dieses Gesetz die in es gesetzten Hoffnungen nicht annähernd erfüllen konnte und da dieser Misserfolg systemimmanent ist, also nicht – wie die Begründung zum FEWeG meint – auf die Corona-Pandemie zurückgeführt werden kann, sollte das FEWeG nach der hier vertretenen Einschätzung der **Einwanderung von Menschen aus Drittstaaten mit ausgeprägter Berufserfahrung** als wirksamere Alternative zur Einwanderung von Fachkräften mit formalen Abschlüsse umso mehr Aufmerksamkeit schenken. Der Erfolg des FEWeG für die Fachkräftesicherung und für die Erhaltung und Verbesserung des Wohlstandes in Deutschland wird ganz entscheidend davon abhängen.

Eine wesentliche Weichenstellung nimmt das FEWeG bereits durch eine Ergänzung des Grundsatzes der Fachkräfteeinwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit in § 18 Absatz 1 Sätze 2 und 3 AufenthG-RE vor. Danach dient sie der Sicherung gleichermaßen der Fachkräftebasis wie der **Arbeitskräftebasis**. Somit ist sie auszurichten auf die nachhaltige Integration nicht nur von Fachkräften, sondern auch von **Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung** in den deutschen Arbeitsmarkt. Die gesetzgeberische Neuausrichtung der Fachkräfteeinwanderung muss nicht nur begrüßt werden, sondern war überfällig.

Dieser Neuansatz des Grundsatzes verweist dann auf die sonstigen Beschäftigungszwecke nach § 19c Absatz 2 AufenthG a.F. in Verbindung mit der Neufassung des § 6 der Beschäftigungsverordnung (BeschV-RE).

Bereits nach alter Rechtslage sah § 19c Absatz 2 AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Ausländer mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen vor und zwar nach Maßgabe der Beschäftigungsverordnung. § 6 BeschV a.F. machte hiervon aber bisher nur für eine qualifizierte Beschäftigung in Berufen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie Gebrauch.

Soweit ersichtlich plant das FEWeG keine Änderungen an dem § 19c Absatz 2 AufenthG. Demgegenüber sieht der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat eine wesentliche Erweiterung des Anwendungsbereiches von § 6 BeschV vor.

Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 6 BeschV-RE sollen seien:

- Ein ausländischer, im Heimatland staatlich anerkannter **Hochschulabschluss** oder eine ausländische, im Heimatland staatlich anerkannte „**Berufsqualifikation**“, deren Erlangung „eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren voraussetzt“.
- Ein **Arbeitsplatzangebot** oder **Arbeitsplatz** mit der **Mindestverdienstgrenze** von 45 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung. Diese Mindestverdienstgrenze entfällt, wenn der **Arbeitgeber tarifgebunden** ist.
- Eine **mindestens zweijährige** für die Beschäftigung befähigende **Berufserfahrung** in den letzten fünf Jahren.

Eine **Vorrangprüfung** im Rahmen des Zustimmungsverfahrens bei der Bundesagentur für Arbeit wird im § 6 BeschV-RE nicht vorgesehen. Dieses kann so erklärt werden, dass der Einschätzung des Arbeitgebers in Gestalt seines Arbeitsplatzangebotes an die ausländische Arbeitskraft ein größerer Stellenwert eingeräumt wird und somit kein Raum mehr für die Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit bleibt.

Die Neuregelung ist **sehr zu begrüßen**. Die Bevorzugung tarifgebundener Arbeitgeber ist eine geeignetere Lösung zur Vorbeugung von Lohndumping und sonstigem möglichen arbeitgeberseitigen Missbrauch als die im Zweifel viel zu hohe gesetzliche Mindestverdienstgrenze.

Als **schweres Problem** ist dagegen zu bewerten, dass über die Hintertreppe einer „staatlich anerkannten Berufsqualifikation“ der formale, im Ausland weithin unbekanntes Berufsabschluss doch wieder als Voraussetzung des Erlaubnistatbestandes ins Spiel kommt. Genau betrachtet begünstigt § 6 BeschV-RE deshalb gerade keine Menschen mit ausgeprägter Erfahrung, sondern doch wieder nur Absolventinnen

und Absolventen einer Hochschule oder eines anderen tertiären berufsqualifizierende Bildungsprogrammes. So setzt sich der Verordnungsgeber dem Vorwurf eines „Etikettenschwindels“ aus.

Als zielführende Änderung an dem Referentenentwurf wird hier vorgeschlagen, **ausländische Berufsqualifikation und ausgeprägte berufspraktische Erfahrung als alternative Voraussetzungen** auszugestalten. D.h. es sollten entweder eine dem deutschen Berufsabschluss vergleichbare Berufsqualifikation **oder** eine mindestens zweijährige Berufserfahrung genügen. Nur eine solche Neuregelung würde für die Fachkräftesicherung in den deutschen Arbeitsmarkt neue Zielgruppen von Menschen aus Drittstaaten gewinnen.



Stellungnahme

des Marburger Bund Bundesverbandes

zu dem

**Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern
und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit**

zu dem

Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

**(FK-Weiterentwicklungsgesetz, Stand 17.02.2023, nicht
ressortabgestimmt)**

10117 Berlin
Telefon 030 746846-0
Telefax 030 746846-16
bundesverband@marburger-bund.de
www.marburger-bund.de

Berlin, 6. März 2023

Grundsätzliche Anmerkungen

Der Marburger Bund dankt für die Möglichkeit, sich zu dem Referentenentwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung äußern zu können. Wie bereits in unserer Stellungnahme von 2018 zum Referentenentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz dargelegt, begrüßen wir grundsätzlich die Intention des Gesetzgebers, eine qualifikations- und bedarfsorientierte Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt durch entsprechende gesetzliche Erleichterungen zu stärken.

Der Marburger Bund setzt sich seit langem insbesondere für strukturierte und zügige Anerkennungsprozesse ein, die sowohl den Bedürfnissen der einwanderungswilligen Ärztinnen und Ärzte als auch der Patientenversorgung und -sicherheit Rechnung tragen.

In den folgenden Ausführungen beschränken wir uns daher auf diejenigen Gesichtspunkte, die uns in der Beratung von zuwanderungswilligen Ärztinnen und Ärzten und unserer berufspolitischen Arbeit seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes begleiten.

Hier ist uns insbesondere aufgefallen, dass die „Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten“ der Bundesregierung vom November 2022 unter „Qualifizierung und Anerkennung“ (Ziff. 4) die Absichtserklärung enthalten, die Anerkennungsverfahren für ausländische Berufsabschlüsse zu optimieren, zu vereinfachen und zu beschleunigen. Dies befürworten wir sehr, zumal wir uns seit geraumer Zeit genau für diese Ziele einsetzen.

Insbesondere begrüßen wir das Vorhaben der „Optimierung und Vereinfachung der Anerkennungsverfahren“ gemeinsam mit Kammern und Ländern in folgenden Punkten:

- Schnelle und unkomplizierte Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfungen einschließlich Einhaltung der gesetzlichen Fristen
- Weitgehende Akzeptanz von Unterlagen in Englisch oder der Originalsprache
- Mehr Transparenz
- Verstärkung der Beratung von Anerkennungssuchenden durch ZSBA und BA

Wir befürworten zudem das Vorhaben der Bundesregierung, Bestrebungen der Länder zur Durchführung von Anerkennungsverfahren für bundesrechtlich geregelte Berufe in einer zentralen Stelle zu unterstützen. Für Ärzte und andere Gesundheitsberufe wurde bereits 2016 die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) eingerichtet, für deren weiteren Ausbau wir uns nachdrücklich einsetzen. Sinnvoll wäre es, die GfG mit der Annahme und Bescheidung aller Anträge auf Gleichwertigkeitsprüfung zu beauftragen.

Dies würde zudem das weitere in den Eckpunkten genannte Vorhaben, die Bereitstellung und Nutzung von Mustergutachten der GfG zumindest im Anerkennungsverfahren für ärztliche Abschlüsse obsolet machen.

Hierfür sprechen auch die Ausführungen auf Seite 39 des Referentenentwurfs zur Gesetzgebungskompetenz bei bundesrechtlich geregelten Berufen und hier zur Wahrung des Grundsatzes bundeseinheitlicher Qualitätsanforderungen an die Berufsqualifikation.

Danach bedarf es bundesweit einheitlicher Anforderungen für die Feststellung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen und darüber hinaus der Verlässlichkeit eines bundesweit einheitlichen und damit vom Standort der zuständigen Stelle unabhängigen Verfahrens zur Überprüfung der Gleichwertigkeit, um „gleiche Zugangschancen zum Arbeitsmarkt und gleiche Voraussetzungen bei der Verwertung der vorhandenen Qualifikationen“ zu gewährleisten.

Um dem Grundsatz bundesweit einheitlicher Qualitätsanforderungen Rechnung zu tragen, wäre zudem eine Vereinheitlichung der Kenntnisprüfung und eine Evaluation dieser Anpassungsmaßnahme wünschenswert.

Zu einzelnen Regelungen

Zu Artikel 2 Weitere Änderung des Aufenthaltsgesetzes

§ 16d Abs. 1 Satz 3-neu

Der Gesetzgeber möchte mit der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis auf die Tatsache reagieren, dass in reglementierten Berufen wie dem des Arztes das Anerkennungsverfahren oft sehr lange dauert.

Dieses Ansinnen ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Der Marburger Bund hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz darauf hingewiesen, dass Aufenthaltsrecht und Anerkennungsrecht so verzahnt werden müssen, dass sie sich nicht konterkarieren und ein abgelaufener Aufenthaltstitel der Anerkennung und dem Verbleib in Deutschland nicht im Weg steht.

Allerdings ist aus unserer Sicht unbedingt für eine Einhaltung der Fristen im Verwaltungsverfahren zu sorgen, wie es die Eckpunkte auch vorsehen. Die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis darf hier kein falsches Signal setzen.

§§ 45b und 45c-neu

Mit Blick auf das geplante bundesweite niedrigschwellige Beratungsangebot und dessen Einrichtung durch das BMAS bietet der Marburger Bund seine durch langjährige Beratung erworbene Expertise in diesem Bereich an. So wird bereits auf dem Portal der Bundesregierung für Fachkräfte aus dem Ausland auf die entsprechenden FAQ des Marburger Bundes hingewiesen:

<https://www.make-it-in-germany.com/de/arbeiten-in-deutschland/gefragte-berufe/aerzte>.

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Stand 17.02.2023)

Aufgrund des schon jetzt feststellbaren – und für die nächsten Jahre voraussichtlich stark steigenden - Bedarfs an Arbeitskräften zielt der Entwurf darauf ab, die Einwanderung von Personen aus Drittstaaten zu Erwerbszwecken zu erleichtern. Anders als der Titel es vermuten lässt werden dabei nicht nur bisher bestehende Hürden für Fachkräfte, sondern auch für geringqualifizierte Arbeitskräfte abgesenkt.

Bereits in den vergangenen Jahren gab es diverse gesetzliche Neureglungen, die darauf abzielten, die Erwerbsmigration nach Deutschland zu erhöhen. Dafür, dass diese Regelungen bisher nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben, gibt es gewiss verschiedene Gründe. Ein zentraler dürfte aber darin liegen, dass nach wie vor erhebliche Probleme in der Administration der Einwanderung bestehen (Visavergabe, Anerkennungsverfahren, Erreichbarkeit von Behörden etc.), die dazu führen, dass die Einwanderung zu Erwerbszwecken für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer kaum zeitnah zu realisieren ist. Solange diese zentralen Hindernisse nicht beseitigt sind (Digitalisierung von Prozessen, Ausbau der Personalressourcen, Vereinfachung Verfahrensabläufe) dürften Erleichterungen im rechtlichen Bereich kaum zu dem gewünschten Ergebnis führen.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass Erleichterungen bei der Erwerbsmigration den sich abzeichnenden Bedarf an weiteren Arbeitskräften nur zum (kleinen) Teil werden decken können. Das wird auch in der Kalkulation deutlich, nach welcher – bei Umsetzung aller begleitenden Maßnahmen – mit einer zusätzlichen Erwerbsmigration von bis zu 65.000 Personen pro Jahr gerechnet wird. Der Mangel an Erwerbspersonen wäre zudem auch zu lindern, wenn es gelänge den Umfang der Fortzüge aus Deutschland durch attraktivere Lebens- und Arbeitsbedingungen zu vermindern. Der Paritätische hatte bereits in frühen Stellungnahmen Grundpositionen zur Weiterentwicklung der Erwerbsmigration formuliert, die nach wie vor relevant sind. Dazu gehört etwa, dass zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs zunächst die inländischen Potentiale genutzt werden sollen, dass die Interessen der Herkunftsländer angemessen berücksichtigt werden, dass ein besserer Schutz von Erwerbseinwanderern vor Ausbeutung gewährleistet wird und dass die bestehenden Regelungen transparenter und übersichtlicher gestaltet werden müssen.

Viele der nun vorgesehenen Änderungen sind aus Sicht des Verbandes grundsätzlich zu begrüßen. Dazu gehört etwa, dass

- qualifizierte Arbeitskräfte zukünftig jede qualifizierte Arbeit aufnehmen können,
- die Möglichkeiten der Bildungsmigration vor allem durch bessere Zuverdienstmöglichkeiten ausgebaut werden,

- die Möglichkeit für qualifizierte Arbeitskräfte geschaffen wird, auch vor Anerkennung ihres Abschlusses bereits in Deutschland arbeiten zu können oder auch grundsätzlich ohne eine solche Gleichwertigkeitsfeststellung, wenn sie ausreichende berufliche Erfahrungen und eine Ausbildung im Ausland besitzen,
- Zweckwechsel zwischen verschiedenen Aufenthaltstiteln erleichtert werden,
- die Westbalkan Regelung entfristet und ausgeweitet werden soll,
- weitere qualifikationsunabhängige Möglichkeiten der Erwerbsmigration geschaffen werden (Kontingente),
- die Voraussetzungen für die Blaue Karte deutlich abgesenkt werden sollen und die Blaue Karte auch international Schutzberechtigten, die in Deutschland oder einem anderen europäischen Land anerkannt wurden, erteilt werden kann.

Bevor im Folgenden die Änderungsbedarfe, die der Verband beim vorliegenden Gesetzesentwurf sieht, konkret aufgezeigt werden, sollen zunächst einige zentrale Anliegen formuliert werden:

- **Übergänge von der humanitären Einwanderung zur Erwerbsmigration ermöglichen.** Auch wenn der Verband grundsätzlich die Einschätzung teilt, dass die Bereiche der humanitären Einwanderung und der Erwerbsmigration separat zu betrachten und zu regeln sind, so sollte es doch für diejenigen, die zunächst eingereist sind um hier Schutz zu finden, möglich sein, unter bestimmten Voraussetzungen auch in die Erwerbsmigration zu wechseln, wenn sie die dort genannten Bedingungen erfüllen. Der völlige Ausschluss dieser Möglichkeit, wie er beim Punktesystem formuliert ist, ist daher abzulehnen. Es sollten **Spurwechsellmöglichkeiten aus dem Asylverfahren** bzw. einer Duldung in die Aufenthaltstitel zum Zwecke der Ausbildung, Studium oder Erwerbstätigkeit geschaffen werden, um das Fachkräftepotenzial von bereits im Inland lebenden Personen zu nutzen. Hierzu bedarf es unter anderem einer Anpassung in § 10 und 19f AufenthG.
- **Ausschlüsse von Sozialleistungsbezug korrigieren.** Mit den vorgesehenen Verbesserungen der Hinzuverdienstmöglichkeiten während des Studiums, der Ausbildung und der Arbeitsplatzsuche werden die Möglichkeiten, den eigenen Lebensunterhalt zu sichern, deutlich verbessert. Zugleich ist jedoch geplant, die Ausschlüsse von existenzsichernden Sozialleistungen für Personen mit einem Aufenthalt zur Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche auszuweiten. Dies ist insbesondere für Personen, die zuvor bereits in Deutschland eine Ausbildung oder ein Studium absolviert oder aus anderen Gründen bereits im Land gelebt haben, nicht vertretbar. Daher sollte auch für diesen Personenkreis, unter bestimmten Bedingungen, der Bezug von Sozialleistungen möglich sein.
- **Grundsätzliche Anpassung der Anforderungen für die Lebensunterhaltssicherung an die Realität.** Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ist in vielen Fällen die Sicherung des Lebensunterhalts eine zentrale Voraussetzung. Durch Änderungen in den jeweiligen Leistungsgesetzen, die starken Steigerungen bei den Miet- und Energiekosten sowie die nicht in gleichem

Maße gestiegenen Einkommen ist diese Voraussetzung jedoch immer schwerer zu erfüllen. Die Anforderungen für die Lebensunterhaltssicherung sollten daher grundsätzlich an die Realität angepasst werden: Es sollte klargestellt werden, dass der Bezug von Wohngeld aufenthaltsrechtlich nicht schädlich ist. Die Freibeträge bei Erwerbstätigkeit sollten in allen Fällen, vergleichbar der Regelungen beim Familiennachzug und der entsprechenden Rechtsprechung des EuGH und BVerwG, nicht mehr negativ berücksichtigt werden – insbesondere auch im Hinblick auf die ab 1. Juli 2023 geltenden höheren Freibeträge im SGB II.

- **Erleichterte Familienzusammenführung.** Der Paritätische setzt sich bereits seit langem für Erleichterungen beim Familiennachzug ein – nicht nur im Rahmen der Erwerbsmigration. Für diejenigen, die erwägen, zu Erwerbszwecken nach Deutschland zu kommen wird es eine zentrale Rolle spielen, ob bzw. unter welchen Bedingungen sie hier mit ihren Familienangehörigen zusammenleben können. An dieser Stelle müssen bestehende Hürden dringend abgebaut werden. So sollte der Nachweis ausreichenden Wohnraums sowie von Sprachkenntnissen keine Einreisevoraussetzung sein. Es sollte klargestellt werden, dass die Lebensunterhaltssicherung sich nur auf die nachziehende Person selbst, nicht aber auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft bezieht.
- **Einführung einer Schutzklausel nach unfreiwilligem Verlust der Beschäftigung.** Bislang fehlt eine Schutzklausel, die Arbeitnehmer mit einem Aufenthaltsrecht zu Erwerbszwecken nach unfreiwilligem Verlust der Beschäftigung aufenthalts- und sozialrechtlich absichert. Damit besteht unmittelbar nach Verlust der Arbeitsstelle stets die Gefahr, dass der Aufenthaltstitel nachträglich verkürzt oder widerrufen wird – insbesondere, wenn der Lebensunterhalt durch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I nicht vollständig gesichert ist, sondern ergänzend Wohngeld oder Leistungen nach SGB II beantragt werden müssen. Es sollte daher – auch um Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnissen vorzubeugen – eine grundsätzliche Regelung eingeführt werden, nach der die Aufenthaltserlaubnis für beispielsweise sechs Monate, abweichend von der Lebensunterhaltssicherung und mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit, fortbesteht. Eine solche Regelung wäre vergleichbar mit entsprechenden Regelungen in § 16a oder 16b. Besonders problematisch ist das Fehlen einer solchen Schutzklausel, da einige Ausländerbehörden die Aufenthaltserlaubnis mit einer auflösenden Bedingung versehen: „*Erlischt bei Verlust der Beschäftigung bzw. bei Beantragung von Sozialleistungen*“. Eine solche Nebenbestimmung führt unmittelbar zum Verlust jeglicher aufenthaltsrechtlichen und sozialrechtlichen Ansprüche. Dies ist nicht akzeptabel.
- **Das weitgehende Festhalten an einer formalen beruflichen Qualifikation** als Erteilungsvoraussetzung hat zur Folge, dass auch weiterhin Personen, die über berufliche Expertise aber keinen formalen Abschluss verfügen, nicht für längerfristige Erwerbsaufenthalte einreisen können. Es ist nicht ersichtlich warum die Einreise zu Erwerbszwecken nur im IT-Bereich, nicht aber in anderen Branchen, ohne formalen Qualifikationsnachweis möglich ist.

Weiteren Änderungsbedarf sieht der Verband vor allem in folgenden Bereichen:

Artikel 1: (Regelungen zur Blue Card)

In Art. 1 des Referentenentwurfs werden die Regelungen zur Blauen Karte verändert. Die Blaue Karte wird in einen neuen Paragraphen überführt, die Möglichkeiten der in-neroeuropäischen Mobilität ausgeweitet und die Voraussetzungen für die Blaue Karte deutlich abgesenkt. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Ganz überwiegend beruhen die geplanten Änderungen auf der neuen EU-Richtlinie RL 2021/1883, die bis zum 18. November 2023 in nationales Recht umgesetzt werden muss.

Der Paritätische Gesamtverband regt darüber hinaus in folgenden Punkten Anpassungen an:

Nr. 17 (§ 38a Abs. 3 AufenthG):

Die Beschäftigungserlaubnis für die Aufenthaltserlaubnis nach § 38a AufenthG (Personen mit langfristigem Aufenthaltsrecht in einem anderen EU-Staat) soll ohne Vorrangprüfung erteilt werden, wenn die Person vor Erwerb des Daueraufenthaltsrechts in dem anderen Mitgliedsstaat im Besitz einer dortigen Blauen Karte war und die Beschäftigung in Deutschland ebenfalls die Voraussetzungen für die Blaue Karte erfüllt. Der Paritätische hält es für sinnvoll, bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 38a AufenthG auch in allen anderen Fällen – also nicht nur bei Personen, die zuvor im Besitz einer Blauen Karte eines anderen Mitgliedsstaats waren – auf die Vorrangprüfung zu verzichten. Die Vorrangprüfung wird nur noch in sehr wenigen Fällen angewandt und es sollten, gerade bei Personen die sich bereits seit langer Zeit in einem anderen EU-Staat aufhalten, verzichtbare Hürden für die Arbeitsaufnahme und den Aufenthalt abgebaut werden. Gem. Art. 14 Abs. 3 RL 2003/109/EG ist ein Verzicht auf die Vorrangprüfung unionsrechtlich zulässig.

Daher sollte § 38a Abs. 3 S. 1 AufenthG folgendermaßen geändert werden:

„Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Beschäftigung, wenn die Bundesagentur für Arbeit der Ausübung der Beschäftigung nach § 39 Abs. 3 zugestimmt hat; ~~die Zustimmung wird mit Vorrangprüfung erteilt.~~“

Zudem sollte klargestellt werden, dass Daueraufenthaltsberechtigte alternativ zu § 38a AufenthG auch die regulären Aufenthaltserlaubnisse gem. § 18a / 18b beantragen können, da diese insbesondere hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs und der Aufenthaltsverfestigung bessere Regelungen beinhalten. Eine solche Klarstellung könnte über die Verwaltungsvorschriften oder Anwendungshinweise des BMI erfolgen.

Art. 2 (Weitere Änderungen des AufenthG) – Änderungen bei den Aufenthalten zum Zweck des Studiums, der Ausbildung oder der Erwerbstätigkeit

Art. 2 sieht erhebliche Änderungen im AufenthG bezüglich der aufenthaltsrechtlichen Regelungen für die Aufenthaltsw Zwecke aus Gründen der Erwerbstätigkeit sowie der Aus- und Weiterbildung vor. Viele der vorgesehenen Änderungen sind Verbesserungen gegenüber der geltenden Rechtslage. Allerdings gehen die Verbesserungen aus

Sicht des Paritätischen zum Teil nicht weit genug. Darüber hinaus sieht der Paritätische auch in weiteren Bereichen Änderungsbedarf.

Sicherung des Lebensunterhalts (§ 2 Abs. 3 sowie § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG):

Aufgrund erheblicher Änderungen in den Leistungsgesetzen (deutlich höhere Regelbedarfe im SGB II / XII, verbunden mit höheren Freibeträgen, deutliche Ausweitungen beim Wohngeld) und stark gestiegener Kosten für Unterkunft und Heizung ist es wesentlich schwieriger geworden, die Voraussetzungen an einen gesicherten Lebensunterhalt zu erfüllen, denn die Einkommen sind nicht im selben Maße gestiegen. Problematisch ist insbesondere, dass der Lebensunterhalt nur dann als gesichert gilt, wenn kein fiktiver Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder XII besteht. Bei dieser fiktiven Prüfung werden die Freibeträge des § 11 bis 11b SGB II negativ in Abzug gebracht, die Prüfung erstreckt sich auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft und nicht nur auf die jeweilige Person. Der Bezug von Wohngeld gilt ausländerrechtlich dabei in vielen Fällen ebenfalls als „schädlich“.

Die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung sind aus Sicht des Paritätischen nicht mehr zeitgemäß, zunehmend unerfüllbar und müssen daher an die Realität angepasst werden. Der Paritätische schlägt folgende Änderungen vor:

- Klarstellung, dass die **Freibeträge bei Erwerbstätigkeit** gem. § 11b Abs. 2 und 3 SGB II bei der Lebensunterhaltsprüfung nicht mehr negativ berücksichtigt werden. Dies würde der Rechtsprechung des EuGH und des Bundesverwaltungsgerichts zur Prüfung der Lebensunterhaltssicherung in Fällen der Familienzusammenführungsrichtlinie entsprechen (BVerwG, Urteil vom 16.11.2010; 1 C 20.09 sowie EuGH, Urteil vom 4.3.2010; C-578/08, „Chakroun“). Die Freibeträge steigen durch das Bürgergeldgesetz zum 1. Juli 2023 erheblich, auf bis zu 378 Euro für Erwerbstätige und auf bis zu 714 Euro für unter 25-jährige Auszubildende, an. Diese Beträge erhöhen das nachzweisehende Mindestnettoeinkommen.
Zusammen mit den gestiegenen Regelbedarfen und Unterkunftskosten bedeutet dies beispielsweise folgendes: Ein kinderloses Paar mit einer Warmmiete von 800 Euro, bei dem nur ein*e Partner*in arbeitet, müsste ein Nettoeinkommen von etwa 2.050 Euro erzielen. Dies entspricht einem Bruttoeinkommen von mehr als 2.600 Euro. Selbst bei einer Vollzeitstelle müsste das Gehalt dafür deutlich über dem Mindestlohn liegen, bei Teilzeitbeschäftigung verschärft sich die Problematik nochmals.
Eine Klarstellung könnte über die Verwaltungsvorschriften oder Anwendungshinweise erfolgen.
- Klarstellung, dass die Prüfung der Lebensunterhaltssicherung nur auf die entsprechende Person und **nicht auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft** zu beziehen ist. So sollte etwa ein sozialhilferechtlicher Bedarf, der aufgrund von Kindern entsteht, nicht negativ berücksichtigt werden. Eine Klarstellung könnte über die Verwaltungsvorschriften oder Anwendungshinweise erfolgen.
- Klarstellung, dass der Bezug von **Wohngeld** nicht als die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel im Sinnen des § 2 Abs. 3 AufenthG gilt.

In § 2 Abs. 3 AufenthG sollte daher folgende Nr. 8 aufgenommen werden: „8. Wohngeld“.

- Es sollten im Rahmen des Ermessens stets **Ausnahmen von der allgemeinen Erteilungsvoraussetzung** der Lebensunterhaltssicherung gemacht werden können, wie dies bereits jetzt für Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen möglich ist.

In § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG sollten daher die Worte „nach Kapitel 2 Abschnitt 5“ gestrichen werden.

Wechsel des Aufenthaltszwecks (§ 10 und § 19f AufenthG):

Es ist aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbands sinnvoll und notwendig auch das Potenzial von Personen, die bereits im Inland leben, zu nutzen. Im Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom November 2022 ist ausdrücklich formuliert, dass „alle Potentiale im In- und Ausland“ für die Gewinnung von Fachkräften gehoben werden sollen. Daher sollten die kategorischen Spur- bzw. Zweckwechselferren aus dem humanitären Aufenthalt heraus in den Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit, des Studiums oder der Ausbildung gestrichen oder zumindest für bestimmte Fälle geöffnet werden.

Der Paritätische schlägt daher vor, § 10 Abs. 1 und 3 AufenthG zu streichen.

In § 19f AufenthG sollten darüber hinaus die Sperren für die unionsrechtlich geregelten Aufenthaltstitel daraufhin überprüft werden, ob Öffnungen unionsrechtlich möglich sind. So sollte etwa in § 19f Abs. 1 Nr. 2 AufenthG die Sperre für Personen, die einen Antrag auf vorübergehenden Schutz gestellt haben, gestrichen werden. Unionsrechtlich sieht Art. 2 Abs. 2a) der Richtlinie 2016/801 (REST-Richtlinie) eine Sperre nur für Personen vor, die den Vorübergehenden Schutz genießen, nicht aber für diejenigen, die den Vorübergehenden Schutz beantragt haben.

Daher sollte in § 19f Abs. 1 Nr. 2 AufenthG die Worte „oder die in einem Mitgliedstaat einen Antrag auf Zuerkennung vorübergehenden Schutzes gestellt haben“ gestrichen werden.

Nr. 3 (§ 16a AufenthG), Aufenthaltserlaubnis für Berufsausbildung)

- Die **Vorrangprüfung** für eine Ausbildung mit Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG entfällt (geplante Änderung in § 8 Abs. 1 BeschV). Das ist sehr zu begrüßen.
- Das **Zweckwechselferbot** vor Abschluss der Ausbildung wird eingeschränkt, es sollen mehr Zweckwechsel möglich sein. So ist künftig z. B. aus der noch nicht abgeschlossenen Ausbildung auch ein Wechsel in den Aufenthalt für das berufliche Anerkennungsverfahren möglich. Ausgeschlossen bleiben soll jedoch der Wechsel in § 19c Abs. 1 AufenthG für vorübergehende Beschäftigungen. In der Praxis handelt es sich dabei fast ausschließlich um Freiwilligendienst oder Au Pair. Dass dieser Wechsel ausgeschlossen bleiben soll, ist nicht nachvollziehbar. Es kommt immer wieder

vor, dass Menschen für eine Ausbildung nach Deutschland kommen, dann jedoch merken, dass die Ausbildung nicht das Richtige ist. Gerade in diesen Fällen wäre ein Freiwilligendienst eine sehr sinnvolle Möglichkeit für eine Anschlussorientierung. Nicht selten würde über einen Freiwilligendienst eine andere Ausbildung, z. B. im Pflegebereich, angebahnt werden können. Es wäre daher sehr sinnvoll, wenn auch von diesem Zweckwechselverbot abgesehen würde.

§ 16a Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E sollte daher gestrichen werden:

~~„Während des Aufenthalts nach Satz 1 darf eine Aufenthaltserlaubnis nicht für Beschäftigungen nach § 19c Absatz 1 in Verbindung mit einer Regelung der Beschäftigungsverordnung für vorübergehende Beschäftigungen erteilt werden.“~~

- Der Wechsel aus § 16a AufenthG in die **Niederlassungserlaubnis** soll künftig nur möglich sein, wenn zuvor eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a oder b AufenthG vorgelegen hat. Begründet wird dies mit den künftig weitergehenden Wechselmöglichkeiten aus anderen Aufenthaltszwecken in den Ausbildungsaufenthalt hinein, so dass bei Ausbildungsaufenthalten die Voraufenthaltszeit häufiger erfüllt sein kann. Diese Argumentation erschließt sich nicht. Wenn bei Auszubildenden aufgrund anderer Voraufenthaltszeiten – etwa aufgrund einer Blauen Karte oder aufgrund eines Aufenthaltstitels aus familiären Gründen – die Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis erfüllt sein sollten, gibt es keinen nachvollziehbaren Grund, diese davon auszuschließen. Im Gegenteil: Es wäre sinnvoll, gerade für Auszubildende und auch schon während der Ausbildung eine attraktive Bleibeperspektive zu schaffen.

Auf den geplanten § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E sollte daher verzichtet werden:

~~„§ 9 findet keine Anwendung, es sei denn, der Ausländer war vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 18a oder 18b.“~~

- Parallel zum bereits bestehenden Anspruch auf BAB bei betrieblichen Ausbildungen sollte bei schulischen Ausbildungen mit Aufenthaltserlaubnis gem. § 16a auch ein **Anspruch auf BAföG** eingeführt werden.
- Auch während einer nicht qualifizierten Ausbildung, etwa der Ausbildung zur Pflegeassistent*in, sollte eine Nebenbeschäftigung zulässig sein.

§ 16a Abs. 3 S. 1 AufenthG sollte daher folgendermaßen gefasst werden:

„Die Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1 oder 2 berechtigt nur zur Ausübung einer von der Berufsausbildung unabhängigen Beschäftigung bis zu zehn Stunden je Woche.“

- Es sollte klargestellt werden, dass während der sechs Monate Anschlussaufenthalt (§ 16a Abs. 4) nach **unverschuldetem Verlust** einer Ausbildungsstelle

die Aufenthaltserlaubnis auch dann fortbestehen muss, wenn der Lebensunterhalt währenddessen nicht (mehr) gesichert ist. Es sollte zudem klargestellt werden, dass in dieser Zeit auch Nebentätigkeiten über zehn Stunden hinaus möglich sein sollten. Andernfalls könnte die Folge sein, dass die Arbeitsagentur einen bestehenden Arbeitslosengeld Anspruch ablehnt, weil keine rechtliche Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt vorliege. Es sollte darüber hinaus klargestellt werden, dass währenddessen ein Anspruch auf Leistungen nach SGB II besteht, damit das Existenzminimum während dieser Überbrückungszeit sichergestellt ist.

In § 16a Abs. 4 sollte folgender Satz ergänzt werden:

„Während der Dauer der Suche eines neuen Ausbildungsplatzes gem. S. 1 ist § 5 Abs. 1 Nr. 1 nicht anwendbar und es besteht die Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung.“

Nr. 4 (§ 16b AufenthG), Aufenthaltserlaubnis für Studium)

- Es wird eine gesetzliche **Mindestgeltungsdauer** der Aufenthaltserlaubnis für das Studium eingeführt. Dies ist zu begrüßen und aufgrund der EU-REST-Richtlinie (RL 2016/801) unionsrechtlich vorgegeben. Art. 18 der EU-REST-Richtlinie schreibt als Mindestdauer jedoch zwingend ein Jahr vor, wenn die Studiendauer nicht kürzer ist. Daher ist nicht nachvollziehbar, dass der Gesetzentwurf die einjährige Geltungsdauer nur „in der Regel“ vorsieht.

Der Paritätische schlägt daher vor, im geplanten Abs. 2 S. 1 die Wörter „in der Regel“ zu streichen.

- Die bisherigen **Zweckwechselferren** vor erfolgreichem Abschluss des Studiums werden weitgehend gestrichen. Somit ist auch ein Wechsel in Ausbildung, ein berufliches Anerkennungsverfahren oder einen anderen Studiengang möglich. Das ist zu begrüßen. Ausgeschlossen bleiben soll jedoch der Wechsel in § 19c Abs. 1 AufenthG für vorübergehende Beschäftigungen (dabei handelt es sich in der Praxis vor allem um Freiwilligendienst oder Au Pair). Dass dieser Wechsel ausgeschlossen bleiben soll, ist nicht nachvollziehbar. Es kommt immer wieder vor, dass Menschen für ein Studium nach Deutschland kommen, dann jedoch merken, dass das Studium nicht das Richtige ist. Gerade in diesen Fällen wäre ein Freiwilligendienst eine sehr sinnvolle Möglichkeit für eine Anschlussorientierung. Daher sollte auch diese letzten Zweckwechselferren abgesehen werden.

§ 16b Abs. 4 S. 1 AufenthG sollte daher gestrichen werden.

Nr. 6 (§ 16d AufenthG), Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen)

- Mit der in §16d Abs. 3a AufenthG vorgesehenen Regelungen zur Anerkennungspartnerschaft wird für Erwerbstätige mit im Ausland anerkannten Abschluss die Möglichkeit geschaffen hier von Beginn an eine qualifizierte Beschäftigung auszuüben, wenn die das Anerkennungsverfahren parallel durchführen. Das Anerkennungsverfahren muss noch nicht im Ausland begonnen worden sein. Diese Regelung ist zu begrüßen.

Nr. 8 (§ 17, Aufenthalt für Ausbildungssuche)

- **Die Neuregelung des § 17 AufenthG** sieht lediglich vor, dass die **Altersgrenze von 25 auf 27** angehoben wird. Somit bleiben die Anforderungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Ausbildungssuche nach wie vor zu hoch. Nicht nachvollziehbar ist etwa, warum eine Hochschulzugangsberechtigung vorliegen muss, obwohl es um eine Ausbildungsplatzsuche geht. Weiterhin ist nicht nachvollziehbar, warum die im Eckpunktepapier noch angedachte Erleichterung beim geforderten Sprachniveau oder beim erforderlichen Schulabschluss nicht umgesetzt wurden.
- Es sollten Möglichkeiten von **Nebenbeschäftigung** von 20 Stunden und Probebeschäftigungen eingeführt werden, insbesondere da die LU-Sicherung zwingende Voraussetzung für den Aufenthalt ist und ein Ausschluss von Leistungen nach SGB II besteht.

§ 17 Abs. 3 S. 1 AufenthG sollte daher wie folgt gefasst werden:

„Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nur zur Ausübung von Beschäftigungen bis zu zwanzig Stunden je Woche sowie für jeweils bis zu zwei Wochen von zeitlich unbegrenzten Probebeschäftigungen, wenn diese auf eine Ausbildung abzielen.“

- Zu begrüßen ist, dass künftig aus dem Aufenthalt zur Ausbildungsplatzsuche auch **Zweckwechsel** in die Aufenthaltserlaubnis für die Ausbildung oder das Studium (§ 16a bzw. b), sowie in § 19c Abs. 2 ermöglicht werden sollen. Jedoch sollten die Zweckwechsellmöglichkeiten stärker erweitert werden: So sollte auch der Wechsel in die Aufenthaltserlaubnis für das berufliche Anerkennungsverfahren nach § 16d oder auch nach § 19c Abs. 1 ermöglicht werden, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen.

§ 17 Abs. 3 S. 2 und 3 AufenthG sollten daher gestrichen werden.

Nr. 9b) cc) bbb) (§ 18 Abs. 2 Nr. 5, Besondere Einkommensgrenze für Personen ab 45 Jahre)

Es werden mehr Möglichkeiten der Abweichung von dem besonderen Mindesteinkommen für Personen ab 45 Jahre für § 18a und 18b AufenthG eingeführt: Im Rahmen des Ermessens kann davon künftig nicht nur in besonderen Ausnahmefällen abgesehen werden. Das ist im Grundsatz zu begrüßen. Es bleibt aber nach wie vor eine zwingende Voraussetzung für ein Absehen im Ermessenswege, dass für die *Beschäftigung* „ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht“.

- Diese Hürde ist weiterhin zu hoch: Die Erfahrung in der Vergangenheit zeigt, dass es für die Ausländerbehörden, ggf. in Zusammenarbeit mit der BA, sehr schwierig ist, dieses öffentliche Interesse zu prüfen und zu beurteilen. Daher wurden in der Vergangenheit nur äußerst selten Ausnahmen erlaubt. Da die Voraussetzung grundsätzlich erhalten bleiben soll, wird sich daran nichts ändern. Die Voraussetzung des „**öffentlichen Interesses**“ sollte daher gestrichen werden.
- Zudem sollte klargestellt werden, dass die Mindesteinkommensgrenze nur für Personen gilt, **die neu nach Deutschland einreisen, nicht** aber für Personen, die bereits zuvor aus anderen Gründen in Deutschland gelebt haben – etwa für eine Ausbildung, ein Studium oder ein berufliches Anerkennungsverfahren. In der Vergangenheit gab es eine Reihe von Fällen, in denen Personen unter 45 Jahren ein berufliches Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, währenddessen 45 Jahre alt wurden und daraufhin von § 18a / b ausgeschlossen waren, weil sie die Einkommensgrenze nicht erreichten. Dies ist nicht sinnvoll.

§ 18 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 AufenthG sollte daher um folgenden Halbsatz ergänzt werden:

„... oder hat sich vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 18a oder b mit einem anderen Aufenthaltstitel im Inland aufgehalten.“

- Die **Einkommensgrenze für ab 45-Jährige** liegt im Jahr 2023 bei **48.180 Euro jährlich**. Dieser Betrag wird nur von wenigen Fachkräften erreicht werden können. Der Betrag entspricht künftig annähernd der Einkommensgrenze für die „normale“ Blaue Karte und liegt erheblich (nämlich fast 8.500 Euro) über derjenigen für die erleichterte Blaue Karte. Insofern dürfte es für kaum eine ältere Person Sinn ergeben, die Aufenthaltserlaubnis nach § 18a / b statt der Blauen Karte zu beantragen. Auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und im Sinne des gesetzgeberischen Ziels der Potenzialnutzung von älteren Arbeitnehmern sollte der Betrag deutlich abgesenkt werden.

Nr. 9 (§ 18, Grundsatz der Fachkräfteeinwanderung, Notwendigkeit einer Regelung nach unfreiwilligem Verlust der Arbeitsstelle)

Es fehlt eine **Schutzklausel**, die Arbeitnehmer nach **unfreiwilligem Verlust der Beschäftigung** aufenthalts- und sozialrechtlich absichert. Bislang besteht bei Verlust der Arbeitsstelle stets die Gefahr, dass der Aufenthaltstitel nachträglich verkürzt wird

– insbesondere, wenn der Lebensunterhalt durch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I nicht vollständig gesichert ist, sondern ergänzend Wohngeld oder Leistungen nach SGB II beantragt werden müssen. Es sollte daher – auch um Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnissen vorzubeugen – eine grundsätzliche Regelung eingeführt werden, nach der die Aufenthaltserlaubnis für beispielsweise sechs Monate, abweichend von der Lebensunterhaltssicherung und mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit, fortbesteht. Diese Notwendigkeit ergibt sich dabei nicht nur für Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 18a oder b, sondern auch nach § 19c. Eine solche Regelung wäre vergleichbar mit entsprechenden Regelungen in § 16a oder 16b. Besonders problematisch ist das Fehlen einer solchen Schutzklausel, da einige Ausländerbehörden die Aufenthaltserlaubnis mit einer auflösenden Bedingung versehen: „Erlischt bei Verlust der Beschäftigung bzw. bei Beantragung von Sozialleistungen.“ Eine solche Nebenbestimmung führt unmittelbar zum Verlust jeglicher aufenthaltsrechtlichen und sozialrechtlichen Ansprüche. Dies ist nicht akzeptabel.

In § 18 Abs. 4 sollte daher nach S. 3 folgender Satz angefügt werden:

„Bevor ein Aufenthaltstitel nach diesem Abschnitt, aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, zurückgenommen, widerrufen oder gemäß § 7 Absatz 2 Satz 2 nachträglich verkürzt wird, ist dem Ausländer für die Dauer von sechs Monaten die Möglichkeit zu geben, eine andere Beschäftigung als Fach- oder Arbeitskraft zu suchen. Die Frist soll in begründeten Fällen um bis zu weitere sechs Monate verlängert werden. Während der Dauer der Suche eines neuen Arbeitsplatzes ist § 5 Abs. 1 Nr. 1 nicht anwendbar und es besteht die Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung.“

Darüber hinaus sollte in § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG diese Zeit zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes bereits bei der Erteilungsdauer berücksichtigt werden und auch auf Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 19c übertragen werden.

Daher sollte § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG folgendermaßen formuliert werden:

*„Aufenthaltstitel gemäß den §§ 18a, 18b **und 19c** werden für die Dauer von vier Jahren oder, wenn das Arbeitsverhältnis oder die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit auf einen kürzeren Zeitraum befristet sind, für diesen kürzeren Zeitraum **zuzüglich sechs Monate** erteilt.*

Nr. 12a (§ 18c AufenthG, Niederlassungserlaubnis)

Die Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte mit ausländischem Abschluss soll nach drei statt vier Jahren erteilt werden, bei inländischem Abschluss wie bisher nach zwei Jahren. Das ist im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings ist es dringend erforderlich, in diese Spezialregelung der Niederlassungserlaubnis auch Personen einzubeziehen, die eine **Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG** besitzen. Hierbei handelt es sich nämlich ebenfalls um Fachkräfte (die meist in Deutschland eine Ausbildung oder ein Studium absolviert haben), mit dem einzigen Unterschied, dass sie vor ihrer Fachkrafttätigkeit geduldet waren. Nach der bisherigen Regelung müssen sie fünf Jahre warten, bevor sie eine Niederlassungserlaubnis (nur nach § 9) erhalten kön-

nen, weil sie in der Sonderregelung des § 18c nicht erfasst sind. Diese Ungleichbehandlung ist nicht nachvollziehbar, da vergleichbare Konstellationen ungleich behandelt werden.

Daher sollte in § 18c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 AufenthG jeweils ergänzt werden:

„oder § 19d“.

Nr. 13 (§ 19d AufenthG), Ausbildung bzw. Tätigkeit als Pflegehelfer*in für qualifizierte Geduldete)

Die Tätigkeit als Pflegehelfer*in wird nach einer entsprechenden Ausbildung als ausreichend für die Aufenthaltserlaubnis nach § 19d aufgenommen. Dies ist im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings wäre aus Sicht des Paritätischen sinnvoller, die Ausbildung als Pflegehelfer*in in § 2 Abs. 12a AufenthG einer qualifizierten Berufsausbildung grundsätzlich gleichzustellen.

Nr. 14 (§ 20, Suche einer Erwerbstätigkeit nach Abschluss in Deutschland)

- Die Erweiterung auch auf eine **selbstständige Tätigkeit** durch die Formulierung „Suche nach einer Erwerbstätigkeit“ statt „Suche nach einem Arbeitsplatz“ ist sinnvoll.
- Die **Verlängerung der Geltungsdauer auf 18 Monate** ist sinnvoll, sollte allerdings aus Gründen der Einheitlichkeit auch für die Suche nach einer Helferausbildung auf 18 Monate statt auf 12 festgelegt werden.
- Während der Suche einer Erwerbstätigkeit gilt gem. § 7 SGB Abs. 1 S. 2 Nr. 2b) II und § 23 SGB XII ein **Ausschluss von Leistungen nach dem SGB II** und XII. Dies ist **nicht sinnvoll** und auch sozialpolitisch nicht tragbar. Es handelt sich nämlich auch um Personen, die bereits in Deutschland einen Abschluss absolviert haben und etwa eine betriebliche Ausbildung gemacht und damit auch in die Sozialsysteme eingezahlt haben. Wenn ein Anspruch auf Arbeitslosengeld I besteht, der aber für die Existenzsicherung nicht reicht (was nach einer Ausbildung häufig der Fall sein kann), sollte, nicht zuletzt aus sozial- und integrationspolitischen Gründen, ein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II inkl. der entsprechenden Förderinstrumente bestehen. Aus diesem Grund sollte sowohl der Leistungsausschluss in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b) SGB II bzw. in § 23 Abs. 3 Nr. 2 SGB XII gestrichen werden, als auch die zwingende Voraussetzung zur Lebensunterhaltssicherung in § 20 Abs. 2 AufenthG. Vielmehr ist es sinnvoll, die Lebensunterhaltssicherung, wie bei anderen Aufenthaltstiteln auch, nur als Regelerteilungsvoraussetzung vorzusehen, von der in bestimmten Fällen abgewichen werden kann. Ansonsten droht für diese Personen, deren weiterer Aufenthalt ausdrücklich im öffentlichen Interesse liegt, dass sie während der Zeit der Arbeitsuche unter dem Existenzminimum leben müssen.

Im neuen § 20 Abs. 2 (§ 20 Abs. 4 alter Fassung) sollte daher Satz 1 gestrichen werden.

Nr. 15 (§ 20a, Chancenkarte)

Die Einführung der „Chancenkarte“ mit einem Punktesystem ist grundsätzlich begrüßen.

Die Chancenkarte nach § 20a AufenthG sollte allerdings auch für Personen eine Chance bieten, die sich bereits aus anderen Gründen als der Erwerbstätigkeit oder Ausbildung in Deutschland aufhalten – etwa aus familiären oder humanitären Gründen. Dies kann etwa dann von Bedeutung sein, wenn die Voraussetzungen für die ursprüngliche Aufenthaltserlaubnis entfallen sind. Es ist nicht nachvollziehbar, dass für diese Personen, die möglicherweise bereits seit längerer Zeit in Deutschland leben, kein Zugang zur Chancenkarte bestehen soll.

Daher sollte § 20a Abs. 2 S. 2 des Entwurfs gestrichen werden.

Art. 5: Änderungen SGB II (§ 7, Erweiterung der Leistungsausschlüsse mit Aufenthalt zur Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatzsuche oder mit Chancenkarte)

Die Leistungsausschlüsse im SGB II werden ausgeweitet auf Personen, die ein Aufenthaltsrecht allein zum Zwecke der Suche nach einem Ausbildungsplatz oder einem Studienplatz haben oder im Besitz der „Chancenkarte“ nach § 20a AufenthG sind. Dies ist abzulehnen.

- **Statt einer Ausweitung der Ausschlüsse, sollte der Ausschluss gem. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b) SGB II gestrichen werden.** Dieser ist nicht sinnvoll und sozialpolitisch nicht vertretbar. Insbesondere Personen, die bereits in Deutschland einen Abschluss absolviert und etwa eine betriebliche Ausbildung gemacht haben und damit auch in die Sozialsysteme eingezahlt haben, muss auch ein Anspruch auf Leistungen nach SGB II eingeräumt werden. Dies ist nicht nur aus Gründen der verfassungsmäßigen Vorgabe der Sicherung des Existenzminimums notwendig, sondern auch aus Gründen einer verbesserten Arbeitsmarktintegration sinnvoll.

In § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b SGB II sollte daher folgender Halbsatz ergänzt werden:

„dies gilt nicht, wenn die Person zuvor bereits ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hatte und im Besitz eines Aufenthaltstitels zu einem anderen Zweck war oder ein Freizügigkeitsrecht aus anderen Gründen erfüllt hat;“

Referentenentwurf: Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der Entwurf zu einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung umfasst insbesondere Änderungen der Beschäftigungsverordnung (BeschV), die die

vorgesehenen Änderungen des AufenthG flankieren. In den geplanten Änderungen der BeschV sind folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

- Die **Westbalkanregelung** wird entfristet und das Kontingent erhöht.
- Die Beschäftigung aufgrund **beruflicher Erfahrung** wird ermöglicht, auch wenn kein in Deutschland anerkannter Berufsabschluss vorliegt. Voraussetzung ist in diesem Fall allerdings, dass ein im Ausland anerkannter, mindestens zweijähriger Berufsabschluss und mehrjährige Berufserfahrung gegeben sind.
- Es wird eine **kontingentierte Kurzzeitbeschäftigung** unabhängig von der Qualifikation für sechs Monate eingeführt.
- Die Zustimmung für eine Tätigkeit als **Pflegehilfskraft** wird ermöglicht.

Der Paritätische wird im Folgenden nur auf einzelne Aspekte der Beschäftigungsverordnung eingehen, insbesondere jene für die Änderungsbedarf gesehen wird:

Artikel 1: Änderung der BeschV

Nr. 2 (§ 26 Abs. 2, Entfristung Westbalkanregelung)

- Die Entfristung der Westbalkanregelung ist zu **begrüßen**.

Artikel 2: Weitere Änderungen der BeschV

Nr. 1 (§ 1 Abs. 2, Gehaltsgrenze für ab 45-Jährige)

Personen, die erstmalig eine Zustimmung der BA für eine Beschäftigung erhalten und 45 Jahre oder älter sind, müssen in bestimmten Fällen ein festgelegtes Mindesteinkommen erzielen. Dies gilt bisher bereits für Personen,

- die als **Berufskraftfahrer*innen** (§ 24a BeschV) oder
- nach der **Westbalkanregelung** (§ 26 Abs. 2 BeschV)

die Zustimmung erhalten. Hinzu kommen künftig Personen,

- die mit besonderer **berufspraktischer Erfahrung** ohne formale Qualifikation (§ 6 BeschV) oder
- als **Pflegehilfskräfte** (§ 22a BeschV) eine Zustimmung erhalten.

Die Gehaltsgrenze liegt im Jahr 2023 bei **48.180 Euro brutto** jährlich. Es soll künftig im Einzelfall ein erleichtertes Absehen von dieser Gehaltsgrenze eingeräumt werden, *„wenn ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse an der Beschäftigung besteht, insbesondere wenn die Gehaltsschwelle nur geringfügig unterschritten oder die Altersgrenze nur geringfügig überschritten wird“*. Ein besonderer Ausnahmefall muss nicht mehr vorliegen.

- Die Gehaltsgrenze ist jedoch so hoch, dass sie **ein faktisches Ausschlusskriterium** für über 44-Jährige darstellt – jedenfalls für Berufskraftfahrer*innen,

für Personen, die nach der Westbalkanregelung eine Zustimmung erhalten sowie für Pflegehilfskräfte. Bei diesen Personen dürfte ein derart hoher Gehalt in der Regel ausgeschlossen sein. Daran werden auch die weiterhin engen Grenzen eines Absehens von der Gehaltsgrenze nichts ändern, zumal es in der Praxis schwierig umsetzbar sein wird, das öffentliche Interesse zu begründen. Aus diesem Grund sollte die Gehaltsgrenze gestrichen oder zumindest deutlich abgesenkt werden.

- Für Personen nach der Westbalkanregelung soll es – anders als für die anderen Personengruppen – auch künftig keine Möglichkeit eines Abweichens von der Einkommensgrenze geben, wenn das Gehalt **nur geringfügig unterschritten** wird. Diese Ungleichbehandlung gegenüber den anderen Gruppen ist nicht nachvollziehbar, auch aus der Verordnungsbegründung lässt sich kein sachlicher Grund dafür entnehmen.

Nr. 2 (§ 2, Vermittlungsabsprachen für Aufenthalt zum Zwecke der beruflichen Anerkennung im Gesundheits- und Pflegebereich)

- Die Möglichkeiten einer Zustimmung zur Beschäftigung im Rahmen des beruflichen Anerkennungsverfahrens aufgrund von Vermittlungsabsprachen werden erweitert. Dies betrifft insbesondere den Gesundheits- und Pflegebereich. Der **„enge“ Zusammenhang** zwischen der Ausübung einer Beschäftigung und den erforderlichen berufspraktischen Kenntnissen muss nicht mehr bestehen. Ein **konkretes Arbeitsplatzangebot** im Gesundheits- und Pflegebereich nach der Anerkennung muss nicht mehr vorliegen. Diese Änderungen werden begrüßt.

Nr. 4 (§ 6 , Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung)

Es wird eine Beschäftigungsmöglichkeit für Personen eingeführt, die zwar keinen in Deutschland anerkannten Abschluss, aber einen im Ausland anerkannten, mindestens zweijährigen Berufsabschluss und mehrjährige Berufserfahrung haben:

Die Regelung wird grundsätzlich geöffnet, über den bisherigen Bereich der IT- und Kommunikationstechnologie hinaus. Voraussetzungen sind hierfür:

- Mindestens **zweijährige Berufserfahrung** in den letzten fünf Jahren.
- 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (39.420 Euro brutto jährlich).
- Im Herkunftsstaat anerkannte mind. zweijährige Berufsqualifikation oder Hochschulstudium (Ausnahme für IT).

Aus Sicht des Paritätischen ist es jedoch **nicht nachvollziehbar**, warum § 9 BeschV keine Anwendung finden soll: Dies führt dazu, dass – anders als für nahezu alle anderen Gruppen – auch nach dreijähriger Voraufenthaltszeit oder zweijähriger Vorbeschäftigungszeit kein zustimmungsfreier Arbeitsmarktzugang für jede andere Beschäftigung besteht. Dadurch werden Abhängigkeitsverhältnisse verfestigt, bis nach deutlich längerer Zeit die Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis erfüllt

sind.

Der Paritätische schlägt daher vor, den geplanten § 6 Abs. 2 S. 1 BeschV zu streichen.

Nr. 5 (§ 8, Aus- und Weiterbildung)

- Für § 16a AufenthG (Ausbildung) wird die **Vorrangprüfung gestrichen**. Das ist sehr zu begrüßen.
- Für bestimmte Aufenthalte nach § 16d AufenthG (Anerkennungsverfahren) muss vor der Einreise noch **kein Weiterbildungsplan** vorliegen. Auch das ist aus Sicht des Paritätischen sinnvoll.

Nr. 9 (§ 15d, Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung)

Die im §15d BeschV vorgesehene Möglichkeit der kurzzeitigen Beschäftigung für Geringqualifizierte ist grundsätzlich zu begrüßen. Es muss aber sichergestellt sein, dass den Betroffenen der Zugang zu anderen Aufenthaltstiteln offensteht. In diesem Zusammenhang sollte auch für diejenigen, die visumsfrei eingereist sind die Erteilung eines Aufenthaltstitels ohne vorherige Ausreisenotwendigkeit eingeräumt werden.

Nr. 10 (§ 22a, Pflegehilfskräfte)

Es wird die Möglichkeit zur Zustimmung zu einer Beschäftigung als Pflegehilfskraft eingeführt. Dies ist aus Sicht des Paritätischen sinnvoll, da in der Vergangenheit zwar ein Aufenthalt für die Ausbildung als Pflegehilfskraft möglich war, nicht aber eine anschließende Beschäftigung. Zudem erfüllen einige Pflegekräfte mit ausländischem Abschluss zwar die Voraussetzungen für die Anerkennung als Hilfskraft aber nicht als Fachkraft.

Sinnvoller wäre es aus Sicht des Paritätischen jedoch gewesen, die Ausbildung als Pflegehelfer in § 2 Abs. 12a bzw. 12b AufenthG einer qualifizierten Berufsausbildung gleichzustellen.

Zudem sollte die **hohe Einkommensgrenze für über 44-Jährige** gestrichen werden, da diese für Hilfskräfte völlig illusorisch ist und damit ein faktisches Ausschlusskriterium darstellt. Zudem dürfte bei Pflegehilfskräften die Voraussetzung des öffentlichen Interesses stets erfüllt sein.

Nr. 11 (§ 26 Abs. 2, Westbalkanregelung)

Die Westbalkanregelung wird vom Paritätischen insgesamt positiv beurteilt, da sie Menschen aus den Westbalkanstaaten Aufenthaltsmöglichkeiten in Deutschland schafft. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele Menschen der Westbalkanstaaten eine Nähe zu Deutschland aufweisen, da sie aufgrund einer Flucht teilweise viele Jahre selbst im Land gelebt haben oder über familiäre Anknüpfungspunkte verfügen.

Gerade vor diesem Hintergrund sieht der Paritätische weiterhin erheblichen Verbesserungsbedarf bei der Westbalkanregelung: Die vorgesehene Änderung der aktuellen Regelung beabsichtigt zwar eine Erhöhung des Kontingents von 25.000 auf

50.000 Zustimmungen. Allerdings zeichnet sich die Westbalkanregelung, im Vergleich zu anderen Regelungen, in vielen Aspekten durch eine **Schlechterstellung der Rahmenbedingungen für die betroffenen Personen** aus.

Diese Schlechterstellungen sollten aufgegeben werden:

- Der Ausschluss der **Anwendung von § 9 BeschV** (Zustimmungsfreiheit für Arbeitgeberwechsel nach mehrjährigem Voraufenthalt / Vorbeschäftigung) sollte gestrichen werden. Dieser führt dazu, dass auch nach mehrjähriger Vorbeschäftigungszeit und Aufenthaltsdauer weiterhin für jeden Arbeitsplatzwechsel eine neue Zustimmung (inkl. Vorrangprüfung) eingeholt werden muss. In Folge dessen erhöht sich für die Betroffenen die Gefahr von Ausbeutbarkeit und Abhängigkeitsverhältnissen, da jeder geplante Arbeitgeberwechsel die Gefahr einer Ablehnung mit sich bringt. Stattdessen sollte, wie bei fast allen anderen Aufenthalts- bzw. Zustimmungszwecken, nach einer gewissen Zeit die Arbeitgeberbindung entfallen, um den Betroffenen Planungssicherheit, Flexibilität und Unabhängigkeit zu ermöglichen.
- Die Einholung der **Zustimmung und des Aufenthaltstitel auch in Deutschland** sollte ermöglicht werden. Bislang muss der Erstantrag zwingend bei der Botschaft im Herkunftsstaat erfolgen. Dies führt dazu, dass etwa Personen, die aus anderen Gründen einen Aufenthaltstitel haben, der nicht verlängert werden kann, zunächst ausreisen müssen und dann sehr lange auf die Wiedereinreise warten müssen. Dies ist nicht sinnvoll. Vielmehr sollte für bereits in Deutschland lebende Personen eine Zustimmung in Deutschland eingeholt werden können. Es wäre darüber hinaus notwendig, auch aus dem Asylverfahren oder dem geduldeten Aufenthalt einen Spurwechsel in die Westbalkanregelung zu ermöglichen.
- Es sollte auf den **Ausschluss des Titels verzichtet werden, wenn zuvor AsylbLG** bezogen worden ist. Diese Regelung ist nicht länger erforderlich. Ursprünglich war damit – zu Zeiten sehr hoher Zugangszahlen ins Asylverfahren aus den Westbalkanstaaten – beabsichtigt, eine schnelle Ausreise von Asylsuchenden oder Geduldeten zu fördern, da mit dieser der Ausschluss wegen vorherigem AsylbLG-Bezug vermieden werden konnte. Diese Alternative ist nach dem geltenden Recht jedoch nicht mehr vorgesehen, da nun in allen Fällen eine zweijährige Sperre nach AsylbLG-Bezug besteht. Damit werden mögliche Beschäftigungen für einen sehr langen Zeitraum verhindert, ohne eine Steuerungsmöglichkeit zu entfalten.
- Die Westbalkanregelung sollte in **das beschleunigte Verfahren** gem. § 81a AufenthG aufgenommen werden. Momentan dauern die Visaverfahren sehr lange, bis zu einem Jahr und länger. Damit wird die Anbahnung von Beschäftigungen erschwert oder verhindert. Durch eine Aufnahme in das beschleunigte Verfahren, wie sie z. T. auch für Berufskraftfahrer*innen vorgesehen ist, könnte dem entgegengewirkt werden.
- Auf die **Mindesteinkommengrenze** für über 44-Jährige sollte verzichtet werden, da sie insbesondere für gering qualifizierte Personen einer faktischen Einreisesperre gleichkommt. Zumindest sollten jedoch Ausnahmemöglichkeiten, wie für andere Gruppen, eingeführt werden. Nach jetzigem Verordnungs-

entwurf wäre die Westbalkanregelung die einzige Regelung, für die die erweiterten Ausnahmemöglichkeiten nicht vorgesehen sind. Diese Ungleichbehandlung ist nicht nachvollziehbar.

02.03.2023

Reporter ohne Grenzen e. V. / Postfach 30 41 08 / 10756 Berlin

Bundesministerium des Innern und für Heimat
11014 Berlin
Bundesministerium für Arbeit und Soziales
11017 Berlin

per e-Mail an: M3AG@bmi.bund.de;
abstimmung_einwanderung@bmas.bund.de

Az. MI3.21010/8#10

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung:
Stellungnahme im Rahmen der Verbändebeteiligung**

Reporter ohne Grenzen (RSF) ist eine internationale Menschenrechtsorganisation, die sich für Presse- und Informationsfreiheit weltweit einsetzt. Die Zahl inhaftierter Medienschaffender ist 2022 global auf ein Rekordhoch gestiegen. Und auf der jährlich erscheinenden Rangliste der Pressefreiheit wurden im vergangenen Jahr lediglich 53 von 180 Ländern, in denen die Lage der Pressefreiheit auf Grundlage einer Befragung detailliert analysiert wird, als gut oder zufriedenstellend bewertet - so wenige Länder wie noch nie zuvor in der Geschichte der Rangliste.¹ Zunehmende Repressionen gegenüber unabhängig recherchierenden Journalist*innen beobachtet RSF nicht nur in Russland, wo ein Jahr nach Beginn des groß angelegten Angriffs auf die Ukraine Exilmedien zur Hauptinformationsquelle für unabhängige Berichterstattung geworden sind.

Schon vor der Ausweitung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine im Februar 2022 war Deutschland kein unbedeutender Standort für Exilmedien, wie etwa das Beispiel des seit 2013 in Berlin ansässigen aserbaidischen Senders *Meydan TV* zeigt. Seit dem vergangenen Jahr hat sich Deutschland aber endgültig zum europaweit wichtigsten Standort für Exilmedien entwickelt. Auch deshalb hat RSF als Mitgesellschafter gemeinsam mit der *Rudolf-Augstein-Stiftung* und der *Schöpflin-Stiftung* im vergangenen Jahr in Berlin die *JX Fund gGmbH*, Europäischer Fonds für Journalismus im Exil, gegründet:

„Journalist*innen müssen ihre Arbeit im Exil fortsetzen können. Nur unabhängige Berichterstattung kann künftige demokratische Entwicklungen

Reporter ohne Grenzen e. V.
Postfach 30 41 08
10756 Berlin
T: +49 (0) 30 609 895 33 – 0
F: +49 (0) 30 202 15 10 – 29
advocacy@reporter-ohne-grenzen.de
www.reporter-ohne-grenzen.de

Spendenkonto
IBAN DE26 1009 0000 5667 7770 80
BIC BEVODEBB
Berliner Volksbank

Steuernummer: 27/676/50043

Geschäftsführender Vorstand:
Katja Gloger
Dr. Michael Rediske
Vorstand:
Martin Kaul
Gemma Pörzgen
Matthias Spielkamp

Geschäftsführung:
Christian Mihr

Kuratorium:
Pinar Atalay
Dr. Thomas Bellut
Peter-Matthias Gaede
Giovanni di Lorenzo
Lorenz Maroldt
Georg Mascolo
Bascha Mika
Jan-Eric Peters
Jörg Quoos
Niddal Salah-Eldin
Eva Schulz
Prof. Dr. Karola Wille
Ulrike Winkelmann

¹ <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/rangliste/rangliste-2022>

in den Heimatländern ermöglichen. Ohne Journalismus im Exil gewinnt die Zensur.”²

Exilmedien, aber auch deutsche Medien, die ihr Publikum über die Lage in umkämpften Regionen informieren wollen, sind hierbei darauf angewiesen, dass ausländische Medienschaffende in Deutschland arbeiten können. Vor diesem Hintergrund hat die Staatsministerin für Kultur und Medien diese Medienschaffenden im vergangenen Jahr als „Fachkräfte der Demokratie“ bezeichnet.³ Damit verbunden war das Versprechen eines Aufenthaltstitels für diese Exiljournalist*innen, begründet mit dem herausragenden politischen Interesse Deutschlands am „Aufbau einer Infrastruktur für Exilmedien“. Auch die Bundesministerin des Auswärtigen drängte in diesem Zusammenhang auf pragmatische Lösungen. Tatsächlich hat das Aufenthaltsrecht dieses Versprechen jedoch bisher nicht eingelöst. Auch der aktuell vorliegende Entwurf des § 6 BeschV eröffnet den notwendigen Zugang zum Arbeitsmarkt für nach Deutschland kommende, praktisch hochqualifizierte Journalist*innen nicht.

Dies liegt zum einen daran, dass nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 BeschV noch immer eine nach jeweiligem Recht des Herkunftsstaates absolvierte und anerkannte formale Berufsausbildung oder Hochschulausbildung gefordert wird. Diese Voraussetzung erfüllen viele Journalist*innen nicht, da „Journalist*in“ weder in Deutschland noch in anderen Regionen eine geschützte Berufsbezeichnung mit einheitlich vorausgesetzten Qualifikationen⁴ ist.

Zum anderen soll dem Entwurf zufolge eine starre Gehaltsgrenze beibehalten werden, die für viele Journalist*innen, die nach Deutschland kommen, nicht zu erreichen sein wird.

Damit werden die Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt insoweit für die hier diskutierte Gruppe von Journalist*innen in der Praxis nicht überwunden werden können.

Als Lösung schlägt *RSF* vor, auf die zwingend formalisierte Qualifizierung für diese ausländischen Journalist*innen zu verzichten und stattdessen möglicherweise die Anforderungen an die praktische Berufserfahrung, beispielsweise auf 5 Jahre, zu erhöhen. Zugleich könnte eine Vergleichbarkeitseinschätzung mit Kenntnissen aus einer formalen Ausbildung/Hochschulbildung als Alternative neben die formalisierte Qualifikation selbst treten. Im Entwurf zu § 18g Abs. 2 Nr. 3 b AufenthG ist für bestimmte Berufsgruppen bereits die Möglichkeit vorgesehen, „bestimmte

² <https://www.jx-fund.org>

³ <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krieg-bundesregierung-streitet-ueber-umgang-mit-gefluechteten-oppositionellen-aus-russland-a-d6e05dfa-67c7-4e5f-bd92-a220dcddb593?context=issue> ; <https://www.deutschetageszeitung.de/wirtschaft/182459-baerbock-dringt-auf-arbeitsmoeglichkeiten-fuer-gefluechtete-russische-journalisten.html>

⁴ *RSF* beobachtet zudem, dass repressive Regimes in vielen Ländern gerade kritische journalistische Stimmen über Bildungs- und Beschäftigungsverbote aus der Öffentlichkeit verdrängen, was die Erfüllung formaler Kriterien für diese Journalist*innen erschwert bzw. unmöglich macht.

non-formale Qualifikationen“ anstelle eines Hochschulabschlusses nachzuweisen.⁵

Keineswegs soll die zu schaffende Regelung zu prekären Arbeitsbedingungen für Journalist*innen führen. *RSF* schlägt daher in Bezug auf § 6 Abs. 1 Nr. 2 BeschV vor, realistische Gehälter regional und unter Berücksichtigung der Berufserfahrung durch Arbeitsagenturen oder etablierte Berufsverbände wie DJV sowie dju in ver.di einschätzen zu lassen, bei denen nach bisheriger Praxis bereits entsprechendes Erfahrungswissen besteht.

Nur entsprechende Änderungen werden dazu beitragen, - “die nachhaltige Integration von Fachkräften in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft” (§ 18 Abs. 1 S. 3 AufenthG) auch für Journalist*innen ohne formale Ausbildung als „Fachkräfte der Demokratie“ Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

⁵ Begründung auf S. 38 des Referentenentwurfs im Bearbeitungsstand vom 17.02.2023 14:59

Stellungnahme des RAV

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat: Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Verfasser/in: **Christoph von Planta**, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Migrationsrecht, **Andreas Conzelmann**, Rechtsanwalt

I. Vorbemerkung

Aus Sicht des RAV enthalten die Gesetespakete eine Vielzahl begrüßenswerter Regelungen. Positiv sehen wir insbesondere,

- dass die neue Hochqualifiziertenrichtlinie großzügig in das Aufenthaltsgesetz umgesetzt werden soll, dass insbesondere die Gehaltsgrenzen für die Blaue Karte deutlich abgesenkt werden sollen,
- dass die Blaue Karte EU künftig auch international Schutzberechtigten, die in Deutschland oder einem anderen europäischen Land anerkannt wurden, erteilt werden kann,
- dass qualifizierte Arbeitskräfte zukünftig jede qualifizierte Arbeit aufnehmen können,
- dass künftig die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung als Pflegehilfskraft gem. § 19c Abs. 1 AufenthG i.V.m. § 22a BeschV-E möglich sein soll und dass künftig auch Geduldete, die während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet eine staatlich anerkannte Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit abgeschlossen haben, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1 erhalten können,
- dass die Berufserfahrung künftig generell ein wichtigeres Kriterium wird und die Einwanderung zum Zweck der Beschäftigung in nicht reglementierten Berufen künftig auch dann möglich sein wird, wenn ausreichende berufliche Erfahrungen und eine im Ausland anerkannte Ausbildung nachgewiesen werden kann,
- dass die Möglichkeiten der Einreise zur Arbeitssuche durch die Einführung einer Chancenkarte deutlich erweitert werden sollen,
- dass die Bildungsmigration vor allem durch bessere Zuverdienstmöglichkeiten und entfallende Zweckwechselverbote attraktiver werden soll,

- dass im Ausland qualifizierte Arbeitskräfte über die Einführung einer Aneknennungspartnerschaft schon vor der Anerkennung ihres Abschlusses in Deutschland arbeiten können,
- dass die Einreise zu einem der Erwerbstätigkeit oder Anerkennungsmaßnahmen vorgeschalteten Sprachkurs erleichtert werden soll und eine Nebenerwerbstätigkeit während des Sprachkurses möglich sein soll,
- die sog. Westbalkan-Regelung entfristet und das Kontingent ausgeweitet werden soll,
- weitere qualifikationsunabhängige Möglichkeiten der Erwerbsmigration geschaffen werden.

II. Allgemeiner Handlungsbedarf im Erwerbsmigrationsrecht

Trotz der begrüßenswerten Neuregelungen sieht der RAV noch vielfachen Handlungsbedarf. Dies betrifft sowohl die geplanten Neuregelungen als auch das bereits vorhandene Normensystem, bei dem sich in der Rechtsanwendungspraxis immer Klärungs- und Verbesserungsbedarf zeigt:

1. Zugang zum Recht

Der RAV weist darauf hin, dass alle geplanten Regelungen in der Praxis nur dann funktionieren können, wenn gleichzeitig mit Priorität und schnellstmöglich Maßnahmen ergriffen werden, um für sämtliche Migrantinnen und Migranten auch den **Zugang zum Recht** zu gewährleisten.

Bereits aktuell weisen viele Visastellen der deutschen Auslandsvertretungen unerträglich lange Wartezeiten auf. Es vergeht oft Monate, bis überhaupt ein Antrag auf Erteilung nationaler Visa gestellt werden kann. Hier sind zwar Bemühungen des Auswärtigen Amtes erkennbar, diesem Missstand abzuwenden (Schaffung des Bundesamts für Auswärtige Angelegenheiten, zunehmende Einschaltung externer Dienstleister, einige Schritte in Richtung der Digitalisierung des Verfahrens). Dennoch sind hier noch viele dringende Maßnahmen erforderlich, um ein effizienteres und nutzerfreundlicheres Einreiseverfahren zu schaffen. Hier ist insbesondere die sichere digitale Datenübermittlung zu erwähnen. Es dauert noch immer mehrere Wochen, bis der Postsack mit den Antragsunterlagen die zuständige Ausländerbehörde erreicht, wo die Unterlagen dann eingescannt oder abgeheftet werden. Wichtig ist schließlich auch die Ergreifung aller möglicher Maßnahmen zur Erhöhung der lokalen Kapazitäten der Visastellen. Daneben ist zu hoffen, dass baldmöglichst flächendeckend allen Einwanderinnen und Einwanderern die digitale Visumantragstellung ermöglicht wird. Dabei ist dem RAV der Hinweis wichtig, dass trotz des nachvollziehbaren besonderen Interesses der Bundesrepublik an der Fachkräfteeinwanderung, die Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels nicht zulasten anderer Gruppen von Einwanderinnen und Einwanderern gehen dürfen, die in gleichem Maße auf den Zugang zum Recht angewiesen sind. Im Wege der Familienzusammenführung nach Deutschland nachziehende Menschen haben regelmäßig einen Rechtsanspruch auf Einreise und sind über Art. 6 GG besonders schutzbedürftig.

Katastrophal ist derzeit die Situation in fast allen Ausländerbehörden bundesweit. Oftmals verbarrikadieren sich die Ausländerbehörden aufgrund Überlastung, weder Anrufe noch unangekündigte persönliche Vorsprachen sind möglich, E-Mails und Schreiben bleiben teilweise über Monate oder ganz unbeantwortet, Postfächer laufen voll, Termine sind nicht oder erst viele Monate später buchbar. Dies führt immer wieder dazu, dass qualifizierte drittstaatsangehörige Fachkräfte ihre zugesagten Arbeitsplätze wieder verlieren, und teilweise frustriert das Bundesgebiet wieder verlassen. Insbesondere in Fällen von privilegierten Staatsangehörigen der in § 41 AufenthV genannten „Best-Friends“-Staaten, die regelmäßig visumfrei einreisen und im Inland Aufenthaltstitel zur Beschäftigung

beantragen, führt die Untätigkeit der Behörden oft zu großem Frust, da sie bis zum Vorsprachetermin bei der Ausländerbehörde zur Bestellung des elektronischen Aufenthaltstitels zur Untätigkeit verdammt sind. Den entsprechenden Personenkreis generell auf das nationale Visumverfahren zu verweisen, ist auch keine Lösung und führt vielmehr zur Doppelbelastung der Behörden.

Im Bereich der Fachkräfteweinwanderung entwickeln sich auch beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG immer wieder zur Farce, weil die Verfahren mangels Zugangs der Arbeitgeber zu den Behörden nicht oder erst nach mehreren Wochen überhaupt eingeleitet werden können. Ein Grund hierfür ist sicherlich, dass § 71 Abs. 1 S.5 AufenthG den Bundesländern die Möglichkeit offen lässt, auf die Schaffung zentraler Ausländerbehörden für die Fachkräfteeinwanderung zu verzichten, was bundesweit zu einem wenig überschaubaren Flickenteppich an für die Fachkräfteeinwanderung zuständigen Ausländerbehörden geführt hat. Die Absicht des Gesetzgebers, ausländerbehördliche Fachkompetenz in jeweils mindestens einer zentralen Ausländerbehörde zu bündeln, um einheitlichere und damit berechenbarere, transparentere und schnellere Entscheidungen zur Gewinnung der benötigten Fachkräfte zu treffen, hat sich bislang jedenfalls nur teilweise realisiert. Es wäre insbesondere im Hinblick darauf wünschenswert, dass das Arbeitsmigrationsrecht durch die vorliegenden Gesetzesnovellen erheblich umfangreicher und komplizierter werden wird, wenn der entsprechende Ansatz im Rahmen der Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wieder aufgenommen und weiterverfolgt würde.

Die vorhandenen Defizite beim Zugang zum Recht stellen bereits jetzt bei der Fachkräfteeinwanderung einen veritablen **Standortnachteil** im Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte dar. Die neuen Aufgaben, die den beteiligten Behörden durch das geplante Gesetz und die geplante Verordnung künftig auferlegt werden sollen, werden nicht dazu führen, dass die Behörden entlastet werden. Im Gegenteil ist abzusehen, dass u.a. neue Aufenthaltstitel wie die Chancenkarte (§ 20a AufenthG-E), neue Systeme wie das Punktesystem in § 20a AufenthG-E, neue Rechtsinstitute wie die Anerkennungspartnerschaften in § 16d Abs. 4a AufenthG-E zu einer weiteren Belastung der Behörden führen. Auch in der Praxis nicht einmal für Rechtskundige noch verständliche Normen wie die Vorschriften der § 18g Abs. 1 oder § 18g Abs. 2 AufenthG-E tragen nicht dazu bei, den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern bei den Behörden die Entscheidungsfindung zu erleichtern. Der mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2020 eingeschlagene Weg, die Regelungen der Arbeitsmigration systematischer und einfacher zu gestalten, wird in den vorliegenden Entwürfen leider nicht fortgeführt.

2. Beschleunigung und Verschlankung der Verwaltungsverfahren

Insgesamt ist festzustellen, dass sich in dem Gesetz- und im Verordnungsentwurf zu wenige Regelungen finden, die zur Beschleunigung und Verschlankung der Verwaltungsverfahren führen und den neuen Verfahren entgegengesetzt werden, die Verwaltungsmehraufwand schaffen. Dies lässt befürchten, dass dadurch den Rechtssuchenden der Zugang zum Recht noch weiter erschwert wird. Bereits der aktuelle Status Quo ist inakzeptabel. Diesen als Grundlage für die Einführung und die Bemessung des Aufwands neuer Regelungen zu nehmen, ist unseres Erachtens verfehlt. Wir halten es für unabdingbar, gleichzeitig mit der Einführung neuer aufwandverursachender Vorschriften und Verfahren in allen Bereichen des Rechts zu prüfen, wie die Verfahren verschlankt und effizienter gestaltet werden können.

Begrüßenswert in den neuen Vorschriften zur Blauen Karte EU ist in diesem Zusammenhang die Vereinfachung des Arbeitgeberwechsels in den ersten 12 Monaten in § 18g Abs. 4-E AufenthG. Die

Regelung, dass die Ausländerbehörde für den Zeitraum von 30 Tagen den Arbeitsplatzwechsel aussetzen und innerhalb dieses Zeitraums die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ablehnen kann, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Blauen Karte EU nicht vorliegen, sollte als **Blaupause** für die Einführung entsprechender Regelungen im Bereich der Regelungen für Fachkräfte gem. §§ 18a, b und d AufenthG dienen.

Auch die Vermeidung unnötiger Prüfungen der Lebensunterhaltssicherung in § 18g Abs. 6 AufenthG sorgt für Entlastung. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das aktuelle System grundsätzlich Doppelprüfungen verlangt. Muss ein nationales Visumverfahren betrieben werden, sind sowohl im Visumverfahren gegenüber der Auslandsvertretung und der nach § 31 AufenthV zustimmenden Einreisestellen der Ausländerbehörden als auch nach der Einreise im kurz darauffolgenden Antragsverfahren auf Erteilung des Aufenthaltstitel bei der Ausländerbehörde die mehr oder weniger identischen Unterlagen bspw. zur Lebensunterhaltssicherung einzureichen und zu prüfen. Hier sollte der Gesetzgeber im Sinne der Verwaltungseffizienz die Einführung klarer Regelungen prüfen, die entsprechende Mehrfachprüfungen vermeiden.

Eine deutliche Erleichterung und sehr praxisrelevant ist, dass der Zusammenhang zwischen Qualifikation und Beschäftigung in §§ 18a, 18b AufenthG künftig entfallen wird. Dadurch wird eine Vielzahl praktischer Probleme gelöst. Bedauerlich ist in diesem Zusammenhang, dass auf europäischer Ebene bei der Blauen Karte EU weiterhin die Qualifikationsangemessenheit gefordert wird, was die Zahl der für eine Blaue Karte EU in Betracht kommenden Personen erheblich einschränkt.

Dass für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Beschäftigung für Fachkräfte (§§ 18a, 18b AufenthG) sowie für die Erteilung einer Blauen Karte EU in Engpassberufen und bei Berufsanfängern (§ 18g Absatz 1 Satz 2 AufenthG-E) zukünftig nicht mehr die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) erforderlich sein wird, wenn die Fachkräfte im Bundesgebiet eine qualifizierte Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium abgeschlossen haben, vereinfacht und beschleunigt im Grundsatz die Verfahren. Allerdings werden den nun ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit zuständigen Behörden im Rahmen ihres Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraums zusätzliche Entscheidungen abverlangt, die möglicherweise im Kompetenzbereich der Bundesagentur für Arbeit besser aufgehoben wären. So sollen die Behörden laut Gesetzesbegründung „in Grenzfällen“ die Bundesagentur für Arbeit fakultativ beteiligen. Es wird sich zeigen, ob die Befreiung vom Zustimmungserfordernis in der Praxis tatsächlich zu einer Verschlinkung und Beschleunigung des Verfahrens führen wird oder ob die Entscheidungspraxis der Ausländerbehörden durch die Prüfung entsprechender Grenzfälle gehemmt wird.

3. Möglichkeiten der Verfahrensverschlinkung und -beschleunigung

Möglichkeiten, die Verfahren im Erwerbsmigrationsrecht zu beschleunigen und effizienter zu gestalten, sieht der RAV neben der ohnehin dringend notwendigen schnellstmöglichen **Schaffung schlanker digitaler Verwaltungsprozesse** wie der digitalen Antragstellung und des rechtssicheren Austauschs von Dokumenten zwischen Auslandsvertretung, Ausländerbehörden und Beteiligten in folgenden Maßnahmen:

- a) **Einführung bindender Fristen**, innerhalb derer Anträge zu bescheiden sind. Diese sind mit der Erlaubnisfiktion für den Fall nicht rechtzeitiger Bescheidung zu verbinden. Beispielhaft zu nennen sind hier die im Bereich der Arbeits- und Bildungsmigration bereits existierenden Vorschriften der § 36 Abs. 2 BeschV oder § 31 Abs. 1 S.3 f. AufenthV.

Im Bereich der Blauen Karte EU sollte zumindest die **Verfahrensgarantie** des Art. 11 Abs. 1 der Hochqualifiziertenrichtlinie RL-EU 2021/1883 in das AufenthG übernommen werden. Die Richtlinie schreibt vor, dass die zuständigen Behörden Anträge auf Erteilung einer Blauen Karte EU **möglichst bald, spätestens aber 90 Tage nach Einreichung des vollständigen Antrags schriftlich zu bescheiden haben** und die Betroffenen über diese Entscheidung zu informieren sind. Diese Verfahrensgarantie ist deutschen Ausländerbehörden in aller Regel unbekannt. Auch wenn die 90-Tage-Frist in der Praxis nicht wirklich attraktiv ist, würde eine entsprechende Vorschrift aktuell in Visa- und in ausländerbehördlichen Verfahren oft helfen. Auch diese Frist sollte mit der Erlaubnisfiktion für den Fall nicht rechtzeitiger Bescheidung verbunden werden.

b) Einführung von Erlaubnisfiktionen zur Aufnahme einer Beschäftigung.

Wir schlagen vor, die geplante Vorschrift des § 81 Abs. 6a-E, wonach im Rahmen innereuropäischer Migration von Inhabern Blauer Karten EU spätestens 30 Tage nach der Einreichung des vollständigen Antrags auf Erteilung einer Blauen Karte EU die beantragte Beschäftigung ausüben darf, auf alle Verfahren nach Abschnitt 3 und 4 des Kapitels des AufenthG bei möglicher Antragstellung im Inland auszuweiten. Dies würde in Praxis ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Arbeitgebern viel Druck nehmen. Insbesondere in den Fällen von privilegierten Staatsangehörigen der in § 41 AufenthV genannten „Best-Friends“-Staaten, die in der Regel ohne nationales Visum einreisen und im Inland Aufenthaltstitel zur Beschäftigung beantragen (dürfen), führt die aktuelle Untätigkeit bzw. teilweise auch Unfähigkeit der Behörden oft zu großem Frust, da sie bis zum Vorsprachetermin bei der Ausländerbehörde zur Bestellung des elektronischen Aufenthaltstitels zur Untätigkeit verdammt sind. Hier würde eine entsprechende Regelung allen Beteiligten nützen.

c) Änderung des § 81 Abs. 5a AufenthG

Durch Einführung des **§ 81 Abs. 5a AufenthG** wurde zuletzt eine durchaus sinnvolle Beschleunigungsnorm geschaffen. Für künftige Aufenthaltstitel für einen Aufenthalt nach Kapitel 2 Abschnitt 3 und 4 des AufenthG wird die Beschäftigung bereits ab dem Zeitpunkt der Bestellung des elektronischen Aufenthaltstitels und nicht erst ca. 8 Wochen später nach Aushändigung bzw. Übersendung des Aufenthaltstitels erlaubt. Warum diese Erleichterung aber nur für Antragsteller von Aufenthaltstiteln im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration gelten soll, erschließt sich nicht. So kann bspw. die Bestellerin einer Blauen Karte EU ihre Erwerbstätigkeit sofort aufnehmen, nicht aber ihr begleitender Ehemann. Insbesondere im Hinblick auf die Tatsache, dass elektronische Aufenthaltstitel künftig direkt durch die Bundesdruckerei an die Betroffenen verschickt werden sollen und die Ausländerbehörde die Herrschaft über den Aufenthaltstitel mit der Bestellung des elektronischen Aufenthaltstitel vollständig aus der Hand geben wird. Im elektronischen Aufenthaltstitel ist als Tag der Erteilung des Aufenthaltstitels der Tag der Bestellung vermerkt. Arbeiten sollen die Betroffenen aber erst dürfen, wenn ihnen die elektronische Karte vorliegt. Ebenso wenig wie bei Aufenthaltstiteln zum Zweck der Familienzusammenführung macht dies bei der Bestellung von humanitären Aufenthaltstiteln Sinn. Oft liegen bereits zum Zeitpunkt der Bestellung des elektronischen Aufenthaltstitels Arbeitsplatzangebote vor, die dann erst nach Erhalt der Karte begonnen werden können, was häufig die Sozialkassen unnötig für weitere Monate belastet. Oder es muss trotz der bereits erfolgten Bestellung des elektronischen Aufenthaltstitels noch einmal die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eingeholt werden. Wir regen deshalb dringend an, § 81 Abs. 5a AufenthG so zu formulieren, dass die Erwerbstätigkeit generell ab

der Bestellung des eAT erlaubt ist und nicht lediglich für Fälle des Kapitels 2, Abschnitt 3 und 4.

d) Klarstellung und Ausweitung der Ausnahmegesetze zum Absehen von der Durchführung von Visaverfahren (§ 39 AufenthV)

Bereits jetzt sind in §§ 39 und 41 AufenthV eine Vielzahl von Durchbrechungen der grundsätzlichen Pflicht zur Durchführung eines Visumverfahrens aus dem Ausland geregelt. Auch § 5 Abs. 2 S.2 AufenthG ermöglicht die Durchbrechung der grundsätzlichen Verpflichtung zur Durchführung eines geregelten Einreiseverfahrens. Die geplante Vorschrift des § 18i Abs. 1 S.1 AufenthG-E enthält nunmehr eine weitere Durchbrechung der Pflicht zur Durchführung eines Visumverfahrens. In der Praxis ist Frage des Erfordernisses der Durchführung bzw. Nachholung Visumverfahrens einer der Hauptstreitpunkte des migrationsrechtlichen Verwaltungsverfahrens. In diesem Bereich gibt es weiterhin mehrere umstrittene Regelungen, deren Klärung erheblichen Druck von Betroffenen, Behörden und Arbeitgebern nehmen würde:

§ 39 Nr. 3 AufenthV

Die Vorschriften der §§ 18b Abs. 2 AufenthG, künftig § 18g AufenthG-E (Blaue Karte EU) und § 18d AufenthG (Aufenthaltstitel für Wissenschaftler, Forscher) sind als Anspruchsfälle formuliert („wird ... erteilt“). Viele hochqualifizierte Drittstaatsangehörige sind im Besitz von Schengen-Visa und nutzen die Zeit ihres kurzfristigen Aufenthalts im Bundesgebiet auch zur Arbeitssuche oder zu Vorstellungsgesprächen. Wird in diesen Fällen ein Blaue-Karte-EU-Arbeitsplatz erst **nach der Einreise** gefunden oder ein entsprechender Arbeitsvertrag erst nach der Einreise verhandelt und geschlossen, ist nach aktueller Rechtslage (§ 39 Nr. 3 AufenthV) die Antragstellung auf Erteilung einer Blauen Karte EU aus einem kurzfristigen Aufenthalt mit Schengenvisum bzw. aus einem rechtmäßigen visumfreien Aufenthalt ohne vorherige Ausreise und Nachholung des Visumverfahrens zulässig. In der Praxis stellen sich die Behörden trotz der bestehenden mehr oder weniger eindeutigen Regelung bei Antragstellung im Inland von Inhabern eines Schengenvisums regelmäßig quer und verweisen Antragsteller immer wieder auf das Visumverfahren. Oder aber die Anträge werden nicht mit der hier gebotenen Schnelligkeit entschieden. Aufgrund der Vorschrift des § 81 Abs. 4 S.2 AufenthG entfalten entsprechende Anträge aus einem kurzfristigen Aufenthalt mit Schengenvisum keine Fiktionswirkung, so dass den qualifizierten Antragstellerinnen und Antragstellern regelmäßig der Sturz in die Illegalität und damit einer Bestrafung wegen unerlaubten Aufenthalts und die Ausweisung droht. Wenn dann die zulässigen Schengen-Tage ablaufen, ohne dass eine Entscheidung der Behörde erfolgt ist, entsteht die Ausreisepflicht, obwohl nach aktueller Rechtslage ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Blauen Karte EU im Inland besteht. Dadurch, dass hier keine vernünftige Regelung existiert, entsteht für alle an diesen Verfahren Beteiligten, die sich sämtlich rechtmäßig verhalten wollen (ausländische Arbeitnehmer:innen, Rechtsberater:innen, Arbeitgeber, und Behörden) eine unnötige aufenthaltsrechtliche Unsicherheit und allein wegen der Strafbarkeit des unerlaubten Aufenthalts eine ganz erhebliche Drucksituation. Nicht gerade zur Erleichterung beigetragen hat die Tatsache, dass sich die Anwendungshinweise des BMI zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Gegensatz zu den Vorgängerweisungen zur Vorgängernorm des § 19a AufenthG a.F. zu dieser Frage nicht mehr verhalten.

§ 39 Nr. 6 AufenthV

Ebenfalls in Anspruchsfällen können Drittstaatsangehörige einen Aufenthaltstitel im Bundesgebiet einholen, wenn sie einen von einem anderen Schengenstaat ausgestellten Aufenthaltstitel besitzen. Auch wenn davon auszugehen ist, dass der Ordnungsgeber mit der Norm des § 39 Nr. 6 AufenthV allen Inhabern von Aufenthaltstiteln von EU-Mitgliedstaaten in Anspruchsfällen ohne weiteres die Antragstellung im Inland ermöglichen wollte, geht inzwischen wohl die überwiegende obergerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass ein für die Antragstellung im Inland erforderlicher rechtmäßiger Aufenthalt im Zeitpunkt der Antragstellung erst gar nicht vorliegt, wenn der oder die Betroffene bereits mit der Absicht der Begründung eines Daueraufenthalts eingereist ist. Aufgrund Art. 21 Abs. 1 SDÜ soll dann bereits die Einreise ins Bundesgebiet rechtswidrig gewesen sein. Selbst wenn in § 39 Nr. 6 AufenthV eine der Vorschrift des § 39 Nr. 3 AufenthV vergleichbare Formulierung fehlt, stellt sich dann eine vergleichbare Problematik wie in § 39 Nr. 3 AufenthV. Auch hier kann die Beantragung eines Aufenthaltstitels im Inland faktisch nur dann möglich sein, wenn die Einreise zu kurzfristigen Zwecken erfolgt ist und die Voraussetzung für einen Rechtsanspruch erst nach der Einreise ins Bundesgebiet entstanden ist. In der Praxis werden die Betroffenen aufgrund der entsprechenden obergerichtlichen Rechtsprechung oft grundsätzlich und ausnahmslos auf das Visumverfahren verwiesen und zur Ausreise aufgefordert. Die neue Vorschrift des § 18i Abs. 1 S.1 AufenthG-E wird diesbezüglich jetzt jedenfalls für Inhaber von Blauen Karten EU aus anderen Mitgliedstaaten für Klarheit sorgen. Bei sonstigen drittstaatsangehörigen Fachkräften mit anderen Aufenthaltstiteln aus anderen Mitgliedstaaten verbleibt es auch bei Angeboten für Blaue-Karte-EU-Jobs bei der oft langanhaltenden Unsicherheit, ob ein nationales Visumsverfahren durchzuführen ist oder nicht. Hier entfalten die Anträge wenigstens Fiktionswirkung nach § 81 Abs. 3 AufenthG, was zwar den unerlaubten Aufenthalt verhindert, aber keine Rechtsklarheit schafft.

In beiden genannten Fallgruppen sollte der Gesetzgeber für Klarheit sorgen. Im Hinblick auf das erhebliche Interesse an der Einwanderung von Fachkräften sollte geprüft werden, ob nicht im Rahmen einer Erweiterung des § 39 Nr. 7 AufenthV die Beantragung von Aufenthaltstiteln nach § 18g AufenthG-E sowie der Familiennachzug zu den entsprechenden Personen generell im Inland zugelassen werden kann. Im Hinblick auf die bereits existierende Vielzahl von Durchbrechungen des § 5 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG wäre dies kein großer Schritt und würde für alle Beteiligten Klarheit bringen. Notwendig wäre in diesem Zusammenhang überdies die Einfügung einer Gegen Ausnahme zu § 81 Abs. 4 S.2 AufenthG für alle Anspruchsberechtigte auf Erteilung eines Aufenthaltserlaubnis bzw. zumindest für Antragsteller:innen auf Erteilung einer Blauen Karte EU bei Vorliegen eines konkreten Vertragsangebots.

In § 39 Nr. 6 AufenthV sollte schließlich klargestellt werden, dass in Anspruchsfällen grundsätzlich die Antragstellung auf Erteilung von Aufenthaltstiteln im Inland zulässig ist. Die Herstellung von Rechtsklarheit würde hier zu einer erheblichen Entlastung führen.

4. Rechtsklarheit bei Mitteilungspflichten

§ 82 Abs. 6 AufenthG

Nach Ansicht des RAV sollten die Mitteilungspflichten in § 82 Abs. 6 AufenthG eindeutiger formuliert werden. In § 82 Abs. 6 AufenthG verpflichtet in der jetzigen Fassung mit dem uneingeschränkten Verweis auf Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 3 und 4 beispielsweise auch Inhaber von Niederlassungserlaubnissen nach § 18c AufenthG zur Mitteilung der vorzeitigen Beendigung der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit. Dies widerspricht dem Zweck der Norm, nämlich den Ausländerbehörden zu ermöglichen, auf den Wegfall der für die Erteilung des Aufenthaltstitels maßgeblichen Voraussetzungen gemäß § 7 Abs. 2 S. 2 AufenthG zu reagieren, da die Niederlassungserlaubnis eben nicht mehr an eine Ausbildung oder Erwerbstätigkeit geknüpft ist.

Zudem halten wir eine Klarstellung des Wortlauts, auch im Hinblick auf ein drohendes Bußgeld nach § 98 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG, bezüglich des Beginns der zweiwöchigen Mitteilungsfrist für sinnvoll. Unklar ist, ob die Frist erst ab der Beendigung der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit beginnt oder, im Fall einer Beschäftigung, schon ab Ausspruch der Kündigung. Ebenso unklar ist der Zeitpunkt der Mitteilungspflicht bei einer anhängigen Kündigungsschutzklage.

5. Einführung einer Vorschrift für sog. „Digitale Nomaden“

Spätestens seit der Corona-Krise und der damit einhergehenden Einführung der Arbeit im Home-Office häufen sich die Sachverhalte, in denen ausländische Arbeitnehmer:innen in Deutschland für Unternehmen tätig sind, die ihren Sitz außerhalb des Bundesgebietes und keine Betriebsstätte im Bundegebiet haben. Eine aufenthaltsrechtliche Regelung für diese Sachverhalte ist dringend angezeigt.

Zumindest für die Staatsangehörige der sog. „Best-Friends“-Staaten existiert mit § 26 Abs. 1 BeschV bereits eine Regelung, welche diese Sachverhalte abdeckt. In der Praxis gibt es hier allerdings erhebliche Schwierigkeiten. Die Vorschrift wird von den Ausländerbehörden und der Bundesagentur für Arbeit häufig unterschiedlich interpretiert, was zu willkürlichen und den Antragstellern schwer vermittelbaren Entscheidungen führt. So geht beispielsweise das Landesamt für Einwanderung des Landes Berlin (LEA) in seinen Verwaltungsvorschriften davon aus, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19c in Verbindung mit § 26 Abs.1 BeschV an die dort genannten Staatsangehörigen bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen möglich ist, auch wenn es keine Betriebsstätte im Inland gibt. Im Rahmen der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit wird die Zustimmung jedoch oft versagt, weil das beschäftigende Unternehmen nicht über eine Betriebsstätte im Inland verfügt. Rechtssicherheit ist so nicht gewährleistet. Eine Klarstellung der Norm, zumindest in den neuen Anwendungshinweisen wäre zu begrüßen.

Wir weisen darauf hin, dass es sich bei der Personengruppe der sogenannten digitalen Nomaden in der Regel um hochqualifizierte Fachkräfte mit sehr guten Einkommen handelt. Für viele Fachkräfte ist das Modell, zunächst vom Home-Office aus für den ausländischen Arbeitgeber weiterzuarbeiten, um so finanziell abgesichert in Deutschland Fuß fassen zu können und dann in ein inländisches Arbeitsverhältnis zu wechseln, eine niedrigschwellige Möglichkeit zum Einstieg in die Fachkräftemigration. Das Risiko, dass diese Personengruppe zur Last für das Sozialsystem wird, ist gering, vielmehr müssen die Betroffenen Beiträge in die Sozialversicherung leisten und sind wirtschaftlich gut integriert. Es wäre zu begrüßen, wenn für diese sog. digitalen Nomaden eine mit § 26 Abs. 1 BeschV vergleichbare Regelung, unabhängig von der Staatsangehörigkeit geschaffen würde.

III. Handlungsbedarf im Fachkräftebereich

Der RAV begrüßt, dass die neue Hochqualifiziertenrichtlinie großzügig in das Aufenthaltsgesetz umgesetzt werden soll. Insbesondere begrüßen wir, dass die Gehaltsgrenzen für die Blaue Karte EU deutlich abgesenkt werden sollen, so dass ein deutlich größerer Personenkreis von den attraktiven Regelungen der Blauen Karte EU profitieren wird. Erfreulich ist auch, dass die Blaue Karte EU künftig auch international Schutzberechtigten, die in Deutschland oder einem anderen europäischen Land anerkannt wurden, erteilt werden kann.

Für besonders praxisrelevant halten wir die Änderungen in §§ 18a und b AufenthG-E, wonach Fachkräften künftig Aufenthaltserlaubnisse für jede qualifizierte Beschäftigung in nicht-reglementierten Berufen erteilt werden kann.

Unerfreulich ist, dass es der Gesetzgeber in § 18 Abs. 4a AufenthG-E für nötig hält, durch die Verpflichtung der Abgabe entsprechender Erklärungen zum konkreten Arbeitsplatzangebot sowohl ausländische Arbeitnehmer:innen als auch Arbeitgeber faktisch unter den Generalverdacht der kollusiven Täuschung zu stellen. Die entsprechende Vorschrift lehnen wir nachdrücklich ab.

1. § 18c AufenthG-E (Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte)

Im Bereich des § 18c AufenthG begrüßen wir, dass Inhabern von Aufenthaltstiteln nach §§ 18a, b und d AufenthG mit ausländischen Ausbildungs- bzw. Hochschulabschlüssen künftig bereits nach 3 Jahren Niederlassungserlaubnisse erteilt werden kann.

Handlungsbedarf sehen wir bei **§ 18c Abs. 1 AufenthG**. § 18c Abs. 1 Nr. 1 AufenthG verlangt für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, dass die Fachkraft seit drei Jahren „**im Besitz**“ eines Aufenthaltstitels nach den §§ 18a, 18b oder 18d ist. Hier regen wir an, dass für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis zukünftig lediglich die **Ausübung einer Beschäftigung** nach §§ 18a, 18b, oder 18d nachgewiesen werden muss. Vergleichbar geregelt ist das bereits für Inhaber von Blauen Karten EU in § 18c Abs. 2 S. 1 AufenthG. Die integrative Wirkung resultiert aus der Ausübung der Tätigkeit als Fachkraft und nicht aus dem Besitz des entsprechenden Aufenthaltstitels. Die aktuelle Regel führt zu dem unbilligen Ergebnis, dass beispielweise Inhaber von Aufenthaltstiteln zum Zweck der Arbeitsplatzsuche oder zum Zweck des Familiennachzugs nicht von der Regelung profitieren, obwohl sie eine Beschäftigung als Fachkraft ausüben. Da die Mehrheit der Aufenthaltstitel zum Zweck des Ehegattennachzugs an Frauen ausgestellt werden, führt die aktuelle Regelung insbesondere zu einer erheblichen Benachteiligung von weiblichen Fachkräften und widerspricht dem im Eckpunktepapier genannten Ziel des Gesetzgebers die Erwerbsbeteiligung und Integration von Frauen zu erhöhen.

2. § 18c Abs. 2 S. 2 AufenthG (Niederlassungserlaubnis)

§§ 18c Abs. 1 Nr. 5 und 18c Abs. 2 S. 2 AufenthG verweisen nicht auf eine entsprechende Anwendung des § 9 Abs. 2 S. 5 AufenthG. Wir regen an, § 9 Abs. 2 S. 5 AufenthG auch entsprechend auf Fachkräfte und Inhabern Blauer Karten EU anzuwenden. Insbesondere für Blaue-Karte-EU-Inhaber ist es bei einer Antragstellung auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis mit Deutschkenntnissen auf Niveau A1 schwer, den in deutscher Sprache zu absolvierenden Einbürgerungstest/ Test Leben in Deutschland zu absolvieren, zumal sie keinen Anspruch auf einen Integrationskurs haben. Abgesehen davon ist bei Fachkräften aufgrund ihrer Qualifikation und der Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben

davon auszugehen, dass sie über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügen. Wir wünschen uns hier mehr Vertrauen in die Motivation der Fachkräfte zur Integration und zur Teilhabe an der Rechts- und Gesellschaftsordnung.

3. § 51 Abs. 10 AufenthG (Erlöschen)

Gem. § 51 Abs. 10 AufenthG beträgt die Frist, wann eine Blaue Karte EU erlischt, abweichend von § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG für Inhaber Blauer Karten EU und ihrer Familienangehöriger **zwölf Monate**. Diese Regelung stammt aus der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie. Der deutsche Gesetzgeber hat, um die Blaue Karte EU attraktiver zu gestalten, besonders großzügige (nationale) Regelungen zum Erwerb einer Niederlassungserlaubnis eingeführt. Für Inhaber von Niederlassungserlaubnissen gilt die Vorschrift des § 51 Abs.1 Nr. 7 AufenthG. Ihre Niederlassungserlaubnis erlischt nach einer Ausreise von 6 Monaten. Durch den Erwerb der Niederlassungserlaubnis erleidet ein ehemaliger Inhaber einer Blauen Karte EU also einen Rechtsnachteil im Vergleich zum Besitz einer Blauen Karte EU, der sich nur dadurch korrigieren lässt, dass die Niederlassungserlaubnis auf Antrag gleichzeitig zur fortbestehenden Blauen Karte EU erteilt wird. Wir regen an, die Regelung zur längeren Ausreisefrist von 12 Monaten auch auf Inhaber von Niederlassungserlaubnissen und deren Familienangehörige auszuweiten, die zuvor im Besitz einer Blauen Karte EU waren. Es ist kein Grund dafür ersichtlich, dass die entsprechende Personengruppe nach Erhalt der Niederlassungserlaubnis schlechter gestellt sein soll als zuvor. Einer durch einen langjährigen Aufenthalt im Bundesgebiet gut integrierten hochqualifizierten Fachkraft sollte die Flexibilität eingeräumt werden, auch nach einem längeren Auslandsaufenthalt ins Bundesgebiet zurückkehren zu können. Unabhängig davon regen wir an, die längere Ausreisefrist von 12 Monaten **auf alle Fachkräfte** auszuweiten.

Erforderlich ist schließlich auch eine **Klarstellung** in § 51 AufenthG, dass die Vorschrift des § 51 Abs. 1 Nr. 6 AufenthG nicht auf Inhaber von Blauen Karten EU anzuwenden ist. Gemäß Artikel 18 Abs. 3 der Hochqualifiziertenrichtlinie unterbrechen lediglich Aufenthalte außerhalb des ausstellenden Mitgliedstaates von mehr als zwölf aufeinander folgenden Monaten den rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalt. Eine Regelung, die ein Erlöschen der Blauen Karte EU bei einer nicht nur vorübergehenden Ausreise vorsieht ist in der Richtlinie nicht ersichtlich.

4. § 18g Abs. 2 AufenthG-E (Blaue Karte EU)

Erfreulich ist, dass die Blaue Karte EU künftig auch Fachkräften mit Berufserfahrung ohne Hochschulabschluss offenstehen soll. Eine Beschränkung auf Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie gibt die Hochqualifiziertenrichtlinie nicht vor. Warum hier nicht entsprechend § 6 BeschV-E eine Erweiterung auf alle Berufsgruppen erfolgt, erschließt sich uns nicht.

Da diese Regelung ausschließlich auf IT-Kräfte abzielt, ist nicht ersichtlich weshalb § 18g Abs. 2 Nr. 1 zunächst ein Gehalt von mindestens 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung fordert, dann mit einem Verweis auf Abs. 1 S. 2 Nr. 1 wiederum auf die niedrigere Gehaltsgrenze für Beschäftigten in den Mangelberufen verweist, zu denen auch die Gruppen 133 und 25 gehören.

Zudem ist aus unserer Sicht wichtig, dass für die Prüfung nach § 18g Abs. 2 Nr. 3 lit. b), namentlich, ob die Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten hinsichtlich ihres Niveaus mit einem Hochschulabschluss oder einem Abschluss eines mit einem Hochschulstudium gleichwertigen tertiären Bildungsprogramms vergleichbar sind, transparent und praktikabel umgesetzt wird. Wir befürchten

hier für die Antragsteller, Arbeitgeber und die beteiligten Behörden erhebliche Schwierigkeiten bei der Beurteilung, ob eine Vergleichbarkeit vorliegt. Insbesondere im Hinblick auf die häufig intransparenten Entscheidungen der im Antragsverfahren beteiligten Bundesagentur für Arbeit, besteht hier die Gefahr, dass Antragsteller und Arbeitgeber im Voraus nicht einschätzen können, ob eine Chance auf Erhalt der Blauen Karte EU besteht und wie hoch die Aussicht ist, den begehrten Aufenthaltstitel zu erhalten. Diese Unsicherheit schreckt insbesondere kleinere Betriebe, die noch wenig Erfahrung mit ausländischen Angestellten gemacht haben, mangels Planungssicherheit ab, ausländische Kräfte anzustellen.

5. § 18h Abs. 1 AufenthG-E (Kurzfristige Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU)

Da mit der Regelung zur Nichtbeschäftigungsfiktion in § 30 Nr. 1 BeschV bereits eine Regelung besteht, die eine Geschäftsreise für eine Dauer von 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen ermöglicht, halten wir § 18h Abs. 1 S. 1 AufenthG nicht für notwendig.

6. § 18i Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E (Langfristige Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU)

Warum die Voraussetzung nach § 18 Abs. 2 Nr.4 AufenthG erst dann als erfüllt gilt, wenn der Ausländer länger als zwei Jahre im Besitz der Blauen Karte EU ist, die der andere Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat, ist nicht ersichtlich. Hier wünschen wir uns vor allem in Hinblick auf eine Verfahrensbeschleunigung und eine einheitliche Erteilungspraxis in den Mitgliedsstaaten mehr Vertrauen in die Prüfung der zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten.

7. § 38 Abs. 3 S.2 AufenthG-E (Aufenthaltserlaubnis für in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union langfristig Aufenthaltsberechtigte)

Nach § 38a Abs. 3 S. 1 Hs. 1 AufenthG in der Fassung seit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes berechtigt der Aufenthaltstitel nach § 38a Abs. 1 AufenthG dazu, eine Erwerbstätigkeit iSd § 2 Nr. 2 AufenthG auszuüben, wenn die Bundesagentur für Arbeit der Ausübung der Beschäftigung nach § 39 Abs. 3 AufenthG zugestimmt hat. § 39 Abs. 3 AufenthG sieht grundsätzlich eine **Vorrangprüfung** vor. Nach alter Rechtslage galt hier, dass das Zustimmungserfordernis bzw. das Erfordernis einer Vorrangprüfung nicht eingriff, wenn für die angestrebte Beschäftigung nach den Vorschriften des AufenthG oder der BeschV von vornherein Zustimmungsfreiheit/ Vorrangprüfungsfreiheit gegeben war. Die Änderung durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz führte aber – jedenfalls bei wortgetreuer Auslegung – plötzlich dazu, dass daueraufenthaltsberechtigte Antragsteller, die als Fachkraft im Bundesgebiet arbeiten wollen, einer Vorrangprüfung unterlagen. Die Erteilung einer Blauen Karte EU in Regelberufen, die grundsätzlich nicht der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf, bedurfte für in anderen Mitgliedstaaten Daueraufenthaltsberechtigte auf einmal der Zustimmung mit Vorrangprüfung. Dies betrifft in Zukunft auch Inhaber von künftig zustimmungsfreien Aufenthaltserlaubnissen als Fachkraft mit akademischer Ausbildung nach §§ 18a- und b AufenthG-E mit inländischen Ausbildungen bzw. Hochschulabschlüssen. Diese Rechtsfolge war bereits bei der Einführung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes nicht beabsichtigt. Der Verweis auf § 39 Abs. 3 AufenthG erfolgte durch den Gesetzgeber, um darauf hinzuweisen, dass in anderen Mitgliedstaaten Daueraufenthaltsberechtigte auch geringqualifizierte Beschäftigungen zulässig sind, nicht aber um eine Vorrangprüfung einzuführen. In der Gesetzesbegründung weist der Gesetzgeber deutlich darauf hin, dass durch die Neugestaltung keine inhaltlichen Änderungen beabsichtigt sein sollten (s. BT-Drs. 19/8285, S. 107). Hier regt der RAV dringend an, wieder zur Rechtslage vor dem 1.3.2020

zurückzukehren, zumal die mit Einführung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes eingetretene Rechtsfolge weder Sinn macht noch in das System des AufenthG passt. Gem. Art. 14 Abs. 3 RL 2003/109/EG ist ein Verzicht auf die Vorrangprüfung im Übrigen unionsrechtlich zulässig. Durch die beabsichtigte neue Vorschrift des § 38 Abs. 3 S.2 AufenthG-E wird die dargestellte Problematik nicht ansatzweise beseitigt.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass es in der Praxis für in anderen Mitgliedstaaten daueraufenthaltsberechtigte Fachkräfte neben den oben genannten rechtlichen Schwierigkeiten regelmäßig auch praktische Schwierigkeiten beim Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt gibt. So werden Vorabzustimmungsanfragen gem. § 36 Abs. 3 BeschV durch die Bundesagentur für Arbeit regelmäßig zurückgewiesen und darauf bestanden, dass die Ausländerbehörde oder die Auslandsvertretung die Bundesagentur für Arbeit beteiligt. Dies liegt offenkundig daran, dass die „Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis“ nicht auf Dauerhaltsberechtigte im Verfahren zur Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 38a AufenthG ausgerichtet ist, ein anderes Formular nicht existiert und das Verfahren nach § 38a AufenthG bei der Bundesagentur für Arbeit wenig bekannt ist. Hier sollte dafür Sorge getragen werden, dass auch bei der innereuropäischen Mobilität von Drittstaatsangehörigen ein reibungsloser Ablauf der Migration gewährleistet wird.

IV. Bildungsmigration und Chancenkarte

1. § 16a AufenthG-E (Aufenthaltserlaubnis für Berufsausbildung)

Die Abschaffung der Vorrangprüfung für eine Ausbildung mit Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG (geplante Änderung in § 8 Abs. 1 BeschV) ist zu begrüßen. Auch die Lockerung der Zweckwechself Verbote im Bereich der Ausbildung sind erfreulich. Allerdings sollte aus einer Ausbildung auch in vorübergehende Beschäftigungen wie beispielsweise den Freiwilligendienst oder in einen Au-Pair-Aufenthalt übergegangen werden dürfen, zumal dies den Auszubildenden die Möglichkeit einer Neuorientierung einräumen könnte. Ebenso begrüßenswert ist die Möglichkeit des Übergangs in eine Niederlassungserlaubnis aus einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung, wenn zuvor ein Aufenthaltstitel als Fachkraft vorgelegen hat. Dies erhöht die Bereitschaft zur Aus- und Weiterbildung.

Im Zusammenhang mit der Vorschrift des § 16a Abs. 4 AufenthG ist in der Praxis die flächendeckende Praxis der Verfügung von **Erlöschensauflagen** zu bemängeln. Aufenthaltserlaubnisse zu Ausbildungs- und Studienzwecken werden durch Ausländerbehörden im gesamten Bundesgebiet ganz regelmäßig – mangels Einzelfall- und Verhältnismäßigkeitsprüfung ohnehin bereits rechtlich zweifelhaft – mit Erlöschensauflagen für den Fall der Beendigung der Ausbildung oder des Studiums versehen. So führt auch die unverschuldete vorzeitige Beendigung einer Ausbildung oder auch der unverschuldete Abbruch des Studiums regelmäßig zu bösen Überraschungen, wenn die Ausländerbehörde bei der Vorsprache des Auszubildenden oder der Studierenden zur Verlängerung des Aufenthaltstitels aufgrund der Annahme des Erlöschens des Aufenthaltstitels plötzlich den Reisepass der/ des Betroffenen einzieht eine Frist zur Ausreise setzt. Die entsprechende Praxis ist vom Gesetzgeber aber gerade nicht beabsichtigt, was dringend klargestellt werden muss. Der Gesetzgeber gibt in § 16a Abs. 4 AufenthG die Möglichkeiten der Behörde im Falle der vorzeitigen Ausbildungsbeendigung eindeutig vor (Rücknahme, Widerruf, zeitliche Befristung). Eine vergleichbare Vorschrift findet sich im Bereich des Studiums in § 16b Abs. 6 AufenthG. Auch diese Norm macht deutlich, dass der Gesetzgeber - in Umsetzung von Art. 21 Abs. 6 REST-RL - im Falle des Studienabbruchs von den dort genannten Möglichkeiten der Aufenthaltsbeendigung als Regelfall ausgeht und im Falle der Studienbeendigung eben nicht ein automatisches Erlöschen beabsichtigt ist. Im Falle des automatischen Erlöschens der

Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung bei unverschuldetem Ausbildungsende wäre es der Ausländerbehörde rechtlich aufgrund der damit unmittelbar entstehenden Ausreisepflicht verwehrt, dem Auszubildenden ohne Neueinreise mit nationalem Visum die Chance der erneuten Arbeitsplatzsuche zu geben. Auch im Falle des unverschuldeten Studienplatzverlusts könnte aufgrund der mit dem Erlöschen des Aufenthaltstitels unmittelbar entstehenden Ausreisepflicht die Möglichkeit zur Suche eines neuen Studienplatzes ohne Umweg über § 5 Abs. 2 S.2 AufenthG gar nicht erst eingeräumt werden. Der Gesetzgeber sollte in diesem Zusammenhang deutlich klarstellen, dass entsprechende Erlöschensauflagen sowohl im Bereich der Ausbildung als auch im Bereich des Studiums system- und rechtswidrig sind und vom Gesetzgeber auch nicht beabsichtigt sind.

Insbesondere im Bereich der Pflegeberufe wird händeringend nach Fachkräften gesucht. Hier sind viele Unternehmen dazu übergegangen, verstärkt potenziell Auszubildende in Drittstaaten anzuwerben und die Fachkräfte in Gesundheitsberufen selbst auszubilden. In diesem Zusammenhang gibt es immer wieder Probleme mit der Vorschrift des **§ 38 BeschV**. Nach § 40 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit für eine Beschäftigung zu versagen, die aufgrund einer unerlaubten Arbeitsvermittlung oder Anwerbung zu Stande gekommen ist. Hier ist vor allem das Problem der unerlaubten Anwerbung oder Vermittlung von Gesundheitsfachkräften aus sog. Mangelstaaten zu beachten. In §§ 38, 39 BeschV ist die nichtstaatliche Arbeitsvermittlung von Gesundheitsfachkräften und deren Anwerbung für eine Beschäftigung in Gesundheitsberufen untersagt worden, um dem Verhaltenskodex der WHO Rechnung zu tragen. Der WHO-Kodex sieht vor, keine Gesundheitsfachkräfte aus Staaten anzuwerben, in denen selbst ein Mangel an Personal in den Gesundheitsberufen besteht. Im Anhang zu § 38 BeschV sind 47 Staaten gelistet, in denen nach den Feststellungen der WHO ein Mangel an Gesundheitspersonal besteht. Das in § 38 BeschV geregelte Anwerbungs- und Vermittlungsmonopol der Bundesagentur für Arbeit ist grundsätzlich sinnvoll und unterstützenswert. Wenig überzeugend ist aber, dass das Anwerbungs- und Vermittlungsverbot auch für Anwerbung und Vermittlung zur Aufnahme von **betrieblichen Ausbildungen** zur/zum Kranken- oder Altenpfleger/in gelten soll, da es sich auch bei betrieblichen Ausbildungen um Beschäftigungen in Gesundheitsberufen handeln soll. Dasselbe soll für die Anwerbung und Vermittlung zum Zweck der Nachqualifizierung iSd. § 16d AufenthG gelten. Die entsprechende Weisung des BMAS an die Bundesagentur für Arbeit zur Änderung der Verwaltungspraxis hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2019 für rechtmäßig, aber keineswegs für zwingend gehalten (s. BVerwG 1 C 41.18). Tatsächlich passt das Braindrain-Argument hier nicht wirklich, da den Gesundheitssystemen in den betroffenen Ländern ja überhaupt keine Gesundheitsfachkräfte entzogen werden. Bevor die Ausbildung erfolgt ist, handelt es sich bei den angeworbenen Azubis noch gar nicht um nicht Gesundheitsfachkräfte, die den entsprechenden Ländern entzogen werden. Vielmehr ist sogar möglich, dass diese irgendwann als ausgebildete Gesundheitsfachkräfte in ihre Heimatländer zurückkehren werden und ihren Staaten damit nutzen. Hier wäre allein die (erneute) Änderung der Weisungslage durch das BMAS ausreichend, um den Gesundheits- und Pflegeunternehmen die Anwerbung von Auszubildenden in Gesundheitsberufen wieder in allen Ländern zu ermöglichen.

2. § 16b AufenthG (Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken)

Die Einführung einer gesetzlichen Mindestdauer für eine Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken ist zu begrüßen. Art. 18 der REST-Richtlinie gibt als Mindestdauer aber ein Jahr zwingend vor, wenn die Studiendauer nicht kürzer als ein Jahr ist. Dementsprechend ist nicht nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber die einjährige Geltungsdauer nur „in der Regel“ vorsieht.

Auch im Bereich des Studiums ist zu begrüßen, dass die bisher existierenden Zweckwechselverbote vor dem Abschluss des Studiums im Wesentlichen gestrichen werden. Die Erweiterung der Erlaubnis zur Beschäftigung in Abs. 3 ist im Übrigen erfreulich und schafft für Studierende und Arbeitgeber Flexibilität.

3. § 16d AufenthG (Anerkennungsverfahren)

Die neue Möglichkeit in §16d Abs. 3a AufenthG-E, das Anerkennungsverfahren mithilfe eines Anerkennungspartners vollständig in Deutschland durchzuführen ist positiv zu bewerten. Vorausgesetzt wird eine ausländische Berufsqualifikation, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder einen ausländischen Hochschulabschluss hat, der von dem Staat, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist. Hier ist bislang unklar, welche Stelle hier die Prüfung vorzunehmen hat, ob die ausländische Berufsqualifikation die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat. Sicherlich erste Adresse hierfür wäre die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB). Allerdings dauert bei der ZAB bereits jetzt die Feststellung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Hochschulabschlusses ca. 6 Monate, wenn nicht bereits ein Arbeitsplatzangebot für eine Blaue-Karte-EU-Beschäftigung vorliegt. Wenn nunmehr in großem Umfang Prüfungsanfragen eingehen, ist schnell mit kaum mehr erträglichen Prüfungszeiten zu rechnen. Es ist deshalb konkret zu befürchten, dass in allen Verfahren, in denen jetzt die neue Voraussetzung eines im Ausland anerkannten, 2-jährigen Ausbildungsabschlusses vorausgesetzt wird, die bisher lange Dauer des Anerkennungsverfahrens durch die lange Dauer der Feststellung der staatlichen Anerkennung einer Ausbildung im Ausland ersetzt wird.

Zwingend muss hier deshalb eine der anabin-Datenbank vergleichbare, frei öffentlich zugängliche Datenbank geschaffen werden. Nur wenn zuverlässige staatliche Systeme zur schnellen Ermittlung der ausländischen Abschlüsse existieren, kann eine entsprechende schnelle Prüfung dieses Tatbestandsmerkmals durch die Behörden erfolgen. Nur dann kann das neue Rechtsinstitut der Anerkennungspartnerschaft Erfolg haben.

4. § 16f Abs. 1 AufenthG (Sprachkurs)

Sehr zu begrüßen ist, dass der Aufenthaltstitel zur Durchführung eines Sprachkurses deutlich attraktiver gestaltet worden ist (Möglichkeit der Nebenbeschäftigung, Zweckwechsel). Hier sollte der Gesetzgeber deutlicher hervorheben und fördern, dass ein Sprachkurs jedem Aufenthaltswitz – auch dem Ehegattennachzug! – vorgeschaltet werden kann.

5. § 16f Abs. 2 AufenthG (Schulbesuch)

Im Gegensatz zu der Regelung des § 16b Abs. 1 aF, die eine Aufenthaltserlaubnis für den Schulbesuch nur in Ausnahmefällen zugelassen hat, kann seit dem 1.3.2020 gemäß § 16f Abs. 2 AufenthG einer ausländischen Person eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Schulbesuchs in der Regel ab der neunten Klassenstufe erteilt werden, wenn die in Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt werden. Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz sollte generell mehr Schulkindern der Besuch deutscher Schulen ermöglicht werden (so ausdrücklich BT-Drs. 19/8285, 90 und AH-FEG Nr. 16 f.2.3). Dafür wurde die ehemalige Beschränkung auf Ausnahmefälle in § 16b Abs. 1 S. 1 aF gestrichen. Leider wird die Neuregelung in § 16f Abs. 2 dem erklärten gesetzgeberischen Ziel nicht gerecht. Die beiden nun explizit

erfassten Schulgruppen mit internationaler Ausrichtung (Nr. 1) bzw. überwiegend privater Finanzierung (Nr. 2) waren schon vor dem FEG allgemein anerkannte „Ausnahmefälle“ nach Nr. 16.5.2.2.3 und 16.5.2.2.4 AVV-AufenthG. Die Neuregelung hinterlässt mithin offensichtlich planwidrige Regelungslücken, insbesondere in den weiteren bislang anerkannten „Ausnahmefällen“, etwa für Schulkinder aus den sog. „best-friends“-Staaten (vgl. § 41 AufenthV und Nr. 16.5.2.2.1 AVV-AufenthG) oder für Schulkinder mit Begabtenstipendium sowie Hochbegabten, bei denen der Schulbesuch gerade die besondere Begabung fördern soll, weil die allgemeinbildende Schule hier einen besonderen Förderschwerpunkt hat (vgl. VAB Berlin Nr. 16f 2.2). Diese Lücken können aktuell nur durch eine Analogie zu § 16f Abs. 2 geschlossen werden. Wir regen die gesetzliche Klarstellung an.

6. § 17 Abs. 1 AufenthG-E (Ausbildungsplatzsuche)

Dass durch die Altersgrenze für die Erteilung eines entsprechenden Aufenthaltstitels auf 27 Jahre angehoben werden soll, wird die Zahl der in Betracht kommenden Antragsteller:innen aufgrund der weiterhin zu hohen Sprachanforderungen (gute Deutschkenntnisse = B2) nicht erhöhen.

7. § 20a AufenthG-E: Chancenkarte

Mit der Einführung eines Punktesystems wird ein neuer Ansatz im Aufenthaltsgesetz etabliert. Hierfür wird erheblicher Aufwand betrieben. Im Ergebnis ist bei der Chancenkarte in ihrer aktuell geplanten Form jedoch zu befürchten, dass die Chance, die mit der Chancenkarte gewährt wird, durch die Betroffenen nicht in dem erhofften Umfang genutzt werden wird.

Im Vergleich zu den bisherigen - in der Praxis kaum genutzten Aufenthaltstiteln zum Zweck der Arbeitssuche nach § 20 Abs. 1 und 2 AufenthG - handelt es sich bei der Chancenkarte um einen deutlich attraktiveren Aufenthaltstitel. Erfreulich ist zunächst, dass den Berechtigten jetzt ein volles Jahr und nicht nur sechs Monate zur Arbeitssuche eingeräumt werden. Dies ist wichtig, weil es sich in der Praxis gezeigt hat, dass es auch für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige schwer ist, in Deutschland eine angemessene Arbeitsstelle zu suchen und zu finden. Hier sollte den Chancenberechtigten durch die Bundesagentur für Arbeit unterstützende Leistungen angeboten werden wie besondere Beratungs- und Vermittlungsleistungen und Bewerbungstrainings.

Begrüßenswert ist auch, dass klargestellt wird, dass die Chancenkarte auch für die Suche nach einer selbstständigen Tätigkeit und zur Durchführung von Anerkennungsmaßnahmen genutzt werden kann. Ebenso begrüßenswert ist, dass die Beantragung im Inland weniger eingeschränkt werden soll.

Auch wenn der Kreis der potenziellen Bewerber durch die großzügigere Behandlung von Fachkräften in Ausbildungsberufen und Bewerber, die die ausreichende Anzahl an Punkten erreichen, deutlich größer ist, ist dennoch zu befürchten, dass die Chancenkarte bei weitem nicht im Umfang genutzt werden wird. Ein erhebliches Defizit ist aus unserer Sicht, dass bislang nicht vorgesehen ist, dass Familienangehörige gemeinsam mit dem Arbeitssuchenden einreisen dürfen. Einwanderungsentscheidungen sind erfahrungsgemäß Lebensentscheidungen, die nicht allein, sondern im Familienkreis getroffen werden. Wenn allein der oder die Chancenberechtigte zur Arbeitssuche einreisen darf, ist unter den aktuellen Voraussetzungen realistischlicherweise davon auszugehen, dass eine Familie deutlich mehr als ein Jahr, eher aber zwei Jahre getrennt sein wird, bis sich die durch die Bundesrepublik eingeräumte Chance möglicherweise endgültig realisiert haben wird. Bis in Deutschland ein Arbeitsplatz gefunden wird, dauert es für neu einreisende Personen in der Regel 6-12 Monate. Ist der Arbeitsplatz endlich gefunden, ist ein Termin bei der zuständigen – in der Regel

überlasteten - Ausländerbehörde zu vereinbaren, die zunächst die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einholt. Wenn die Zustimmung vorliegt, kann irgendwann die Vorsprache bei der Ausländerbehörde erfolgen, wo der elektronische Aufenthaltstitel bestellt wird. Dieser trifft dann ca. 6-8 Wochen später beim bzw. bei der Betroffenen ein. Erst dann ist realistisch für die Familienangehörigen die Beantragung eines Visums zum Zweck der Familienzusammenführung überhaupt möglich. Zu der Problematik, dass es oft Monate dauert bis ein Termin zur Visumsbeantragung bei der zuständigen Auslandsvertretung im Heimatland zur Familienzusammenführung vereinbart werden kann, kommt erschwerend hinzu, dass bei der Familienzusammenführung von einem gesicherten Lebensunterhalt in der Regel regelmäßig erst nach Ablauf der Probezeit (6 Monate) ausgegangen wird, so dass die zuständige Ausländerbehörde die Zustimmung nach § 31 Aufenthaltsverordnung erst dann erteilen wird, weil erst dann prognostisch von einem nachhaltigen Arbeitsverhältnis ausgegangen werden kann. Bis die Familie einreist, kann es danach ohne weiteres 2 Jahre dauern. Und dies auch nur dann, wenn der oder die Chancenberechtigte die Probezeit des ersten Jobs übersteht. In der aktuellen Form ist die Chancenkarte allein deshalb nur für ledige Berufsanfänger oder für Paare, bei denen beide Partner die Voraussetzungen der Chancenkarte erfüllen, attraktiv. Diese sind in aller Regel flexibel, haben (noch) keine Familie und sind auch wagemutig. Die Chancenkarte sollte aber auch auf „etablierte“ Fachkräfte abstellen. Diese haben andere Lebenssituationen. Wenn die Familie nicht auch die Chance bekommt, über die Chancenkarte mit einzureisen, werden die meisten Chancensuchenden sich gegen die Wahrnehmung der Chance mit einer Chancenkarte entscheiden. Es sollte es die Sache der Fachkräfte bzw. Chancensuchenden sein zu entscheiden, ob es der Familie zuzumuten ist, gegebenenfalls nach einem Jahr wieder ausreisen zu müssen.

Nicht ausreichend ist aus unserer Sicht überdies, dass während der Arbeitssuche mit der Chancenkarte nur eine Beschäftigung in Teilzeit möglich sein soll. Eine Halbzeittätigkeit in Deutschland wird in aller Regel nicht ausreichen, sich selbst und die Familie im Heimatland zu unterhalten. Personen, die mit einer Chancenkarte in Deutschland sind, unterscheiden sich nur in geringem Maße von Personen, die in Deutschland im Anschluss an eine Ausbildung oder ein Studium nach Arbeit suchen, denen die uneingeschränkte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erlaubt wird. Wenn tatsächlich ein attraktives Angebot gemacht werden soll, sollte die Erwerbstätigkeit entsprechend den Vorschriften des § 20 AufenthG-E uneingeschränkt erlaubt werden. Sollte die - unseres Erachtens unbegründete - Angst vor Missbrauch überwiegen, sollte den Chancensuchenden zumindest flexiblere Beschäftigungsmöglichkeiten entsprechend den neuen Regelungen zur Beschäftigung für Studierende in § 16b Abs. 3 AufenthG-E eingeräumt werden.

Des Weiteren regt der RAV an, **§ 20a Abs. 2 S.2 AufenthG-E zu streichen**. Dass die Chancenkarte nach § 20a AufenthG nicht für Personen anwendbar sein soll, die sich aus anderen Gründen als der Erwerbstätigkeit oder Ausbildung bereits in Deutschland aufhalten – etwa aus familiären oder humanitären Gründen, ist nicht nachvollziehbar. Wenn beispielsweise die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug entfällt, sollte auch eine bereits im Inland befindliche Person, die die Voraussetzung für eine Chancenkarte erfüllt, die entsprechende Chance zur Suche zur Arbeitssuche erhalten können. Es kommt letztlich doch darauf an, ob die Voraussetzungen für die Chancenkarte erfüllt werden und nicht auf die Frage der Qualität des Voraufenthalts. Warum soll beispielsweise eine ins Bundesgebiet im Wege der Familienzusammenführung nachgezogene drittstaatsangehörige Ehefrau, die nach 2 Jahren und 9 Monaten durch ihren deutschen Ehemann verlassen wird und noch nicht die Voraussetzungen eines eigenständigen Aufenthaltsrechts nach § 31 AufenthG erfüllt, keine Chance durch die Erteilung einer Chancenkarte erhalten können, obwohl sie die Voraussetzungen dafür erfüllt? Bereits im Inland befindliche und bereits sprachkundige und

integrierte Menschen können regelmäßig leichter in den Arbeitsmarkt integriert werden, als neu aus dem Ausland zuziehende Menschen. Regelmäßig sind diese Menschen bereits Teil des Arbeitsmarkts. Macht es im Beispielfall Sinn, die vom deutschen Ehemann verlassene Ehefrau ausreisen zu lassen, um ihr vom Ausland aus ggf. wieder die Chance auf eine Chancenkarte zu geben? Im gesamten Aufenthaltsrecht werden im Bereich der Ausländerbeschäftigung Zweckwechselverbote flächendeckend abgebaut. Dass und warum gerade hier ein entsprechender Zweckwechsel vom Familiennachzug in die Chancenkarte nicht möglich sein soll, erschließt sich nicht.

Dies ist im Übrigen - hier ist ein **Exkurs zu § 9 BeschV** im Zusammenhang geboten - genauso schwer erklärbar wie die Tatsache, dass der verlassenen Ehefrau im Beispielfall trotz über 2-jähriger Erwerbstätigkeit in der Praxis ein Recht auf zustimmungsfreie Fortsetzung der Beschäftigung mit einem Aufenthaltstitel zur Beschäftigung über § 9 BeschV versagt wird, wenn sie (noch) keine Fachkraft ist bzw. nicht über die BeschV zum Arbeitsmarkt zugelassen werden kann, obwohl die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 BeschV dem Wortlaut nach vorliegen. Das BVerwG hat am 21.8.2018 entschieden (*BVerwG Urt. v. 21.8.2018 – 1 C 22.17*), dass § 9 BeschV nach der Entstehungsgeschichte und ihrem Sinn und Zweck nur für Personen gelten soll, die bereits im Besitz einer Blauen Karte EU oder einer Aufenthaltserlaubnis sind, bei der die Ausländerbehörde die Ausübung einer Beschäftigung – mit oder ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit – ausdrücklich zugelassen hat. Nur wenn einer Ausländerin oder einem Ausländer auf diesem Weg der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt eröffnet worden sei, soll es danach nicht der (nochmaligen) Einbeziehung der Bundesagentur für Arbeit zur Prüfung der beschäftigungsrechtlichen Voraussetzungen bedürfen. Inzwischen stellt ein erheblicher Teil der Literatur zu Recht die Frage, ob diese Ausführungen auch nach Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes noch zutreffen. Der VGH Mannheim hat diese Frage zuletzt als offene Rechtsfrage bezeichnet (*VGH Mannheim, Beschluss vom 31.1.2022, 11 S 1085 (openjur)*). Es spricht tatsächlich viel dafür, dass angesichts des klaren Wortlauts des § 9 Abs. 1 BeschV ("Aufenthaltserlaubnis") und des mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Gestalt von § 4a AufenthG herbeigeführten Paradigmenwechsels hin zu einer gesetzlichen Verknüpfung der Erteilung von Aufenthaltstiteln mit der Eröffnung des Zugangs zur Erwerbstätigkeit die argumentative Grundlage für eine restriktive Interpretation von § 9 Abs. 1 BeschV entfallen ist. Der Gesetzgeber sollte das vorliegende Gesetzgebungsverfahren nutzen, um diese **Streitfrage abschließend zu klären**. Sinnvollerweise sollte hier klargestellt werden, dass eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19c AufenthG i.V.m. § 9 BeschV entsprechend des Wortlauts des § 9 BeschV auch Inhabern von Aufenthaltstiteln außerhalb des Abschnitt 3 und 4 des Kap. 2. des Aufenthaltsgesetzes erteilt werden kann, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen

8. Änderung der BeschV

1. § 26 Abs. 2 BeschV

Es ist bedauerlich, dass es bislang nicht gelungen ist, die sog. Westbalkan-Regelung auf weitere Länder auszuweiten. Dass die Regelung des § 26 Abs. 2 BeschV entfristet wird, ist zu begrüßen.

Weshalb weiterhin an einem Kontingent festgehalten wird, erschließt sich uns nicht. Der Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften ist vor allem in der Bau- und Gastrobranche enorm. Eine ungebremste Zuwanderung ist schon wegen der beschränkten Bearbeitungskapazitäten der Auslandsvertretungen nicht zu erwarten.

Es erschließt sich uns weiterhin nicht, warum bspw. eine seit Jahren in Finnland lebende Serbin nicht in Helsinki einen Antrag auf Erteilung eines Visums zur Beschäftigung nach der Westbalkanregelung

stellen können soll. Das Problem der Zuordnung zum jeweiligen Länderkontingent sollte sich in Zeiten der Digitalisierung lösen lassen. Deshalb regen wir an, die erstmalige Antragstellung nicht nur in den in S. 1 genannten Staaten zu ermöglichen. Die Möglichkeit der Antragstellung bei der für den aktuellen gewöhnlichen Aufenthalt zuständigen Auslandsvertretung würde auch die Situation der völlig überlasteten Visastellen der deutschen Auslandsvertretungen in den in S. 1 genannten Staaten entspannen.

2. § 1 Abs. 2 BeschV / § 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG (Gehaltsgrenze für ab 45-Jährige)

Personen, die erstmalig eine Zustimmung der BA für eine Beschäftigung erhalten und 45 Jahre oder älter sind, müssen in bestimmten Fällen ein festgelegtes Mindesteinkommen erzielen. Dies gilt bisher bereits für Personen, die als Berufskraftfahrer (§ 24a BeschV) oder nach der Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) die Zustimmung erhalten. Hinzu kommen künftig Personen mit besonderer berufspraktischer Erfahrung ohne formale Qualifikation (§ 6 BeschV) und Pflegehilfskräfte (§ 22a BeschV).

Die Gehaltsgrenze liegt im Jahr 2023 bei 48.180 Euro brutto jährlich. Die zu erreichende Gehaltsschwelle kommt in den meisten Fällen einem vollständigen Ausschluss von über 45-jährigen Drittstaatsangehörigen gleich. Daran wird auch die minimale Aufweichung der Tatbestandsvoraussetzungen, dass künftig im Einzelfall ein erleichtertes Absehen von dieser Gehaltsgrenze eingeräumt werden, „wenn ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse an der Beschäftigung besteht, insbesondere wenn die Gehaltsschwelle nur geringfügig unterschritten oder die Altersgrenze nur geringfügig überschritten wird“ nichts ändern. Tatsächlich gibt es erheblichen Bedarf und sehr viele sehr qualifizierte Menschen im Alter ab 45 Jahren, die hier dringend benötigt würden, gehen dem Arbeitsmarkt schlicht verloren, weil sie nicht über 4.000 € brutto monatlich verdienen können und bis jetzt noch nicht ausreichend vorgesorgt haben. Hier ist es eine Frage von Mut und Vertrauen, das Risiko einzugehen, dass diese Menschen mit 67 Jahren (ergänzend) Leistungen beziehen. Es sind immer Prognoseentscheidungen zu treffen. Auch bei einer Person, die (bei der ersten Zulassung zum Arbeitsmarkt) ein Gehalt in Höhe von rund 4.000 € brutto erhält, ist keinesfalls gewährleistet, dass diese Person mit 67 genügend Beiträge in die Rentenversicherung gelistet hat. Der RAV spricht sich dafür aus, die Begrenzung der Einwanderung von über 45-jährigen Fachkräften (§ 18 Abs. 1 Nr. 5) und für die in § 1 Abs. 2 BeschV genannten Gruppen der BeschV aufzuheben.

Berlin, 08.03.2023

Christoph von Planta

Stellungnahme des SVR Wirtschaft zu den Referentenentwürfen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

März 2023

FACHKRÄFTESICHERUNG: HANDLUNGSOPTIONEN BEI ERWERBSMIGRATION

Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen der Verbändebeitragsabgabe zu den Referentenentwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

März 2023

1. Mit Schreiben vom 17. Februar 2023 wurde der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat Wirtschaft) vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sowie vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Rahmen der Verbändebeitragsabgabe zu einer Stellungnahme zu den Referentenentwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung eingeladen. Im Jahresgutachten 2022/23 hat der Sachverständigenrat Wirtschaft die Notwendigkeit einer erleichterten Fachkräfteeinwanderung angesichts bereits bestehender Fachkräfteengpässe und des demografiebedingt sinkenden Erwerbspersonenpotenzials diskutiert (JG 2022 Ziffern 355 f.). Vor diesem Hintergrund äußert sich der Sachverständigenrat Wirtschaft zu den aktuellen Reformvorhaben anhand der dort aufgezeigten Handlungsoptionen.
2. Die vorliegende Stellungnahme gliedert sich in vier Abschnitte, je einen zu jeder der in den Entwürfen vorgesehenen drei neuen Säulen („Fachkräfte-“, „Berufserfahrungs-“ und „Potenzialsäule“) sowie einen zur angestrebten Entfristung der Westbalkanregelung in Kombination mit der Aufstockung des Kontingents. In Abschnitt 1 zur „Fachkräftesäule“ werden die Umsetzung der revidierten Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (EU) in Deutschland sowie Reformvorhaben für Personen mit Fachkraftstatus diskutiert. Abschnitt 2 zur „Berufserfahrungssäule“ beinhaltet die Einführung der Kombination von Berufserfahrung und einer im Ausland staatlich anerkannten Ausbildung als Voraussetzung zur Zuwanderung. Reformvorhaben im Bereich der Aufenthaltstitel zur Arbeitsuche werden in Abschnitt 3 zur „Potenzialsäule“ erörtert. In Abschnitt 4 wird die Westbalkanregelung diskutiert, die den Fokus auf Arbeitskräftezuwanderung ohne Qualifikationsnachweis aus ausgewählten Herkunftsländern setzt. Abschnitt 5 schließt die Stellungnahme mit einer zusammenfassenden allgemeinen Einschätzung der Referentenentwürfe zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung ab.

1. Fachkräftesäule

3. Nachdem im Jahr 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz eine rechtliche Basis für gesteuerte Erwerbsmigration geschaffen wurde (JG 2022 Ziffer 421), hat die Bundesregierung im Jahr 2012 die im Jahr 2009 in Kraft getretene Hochqualifizierten-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt. Die **Blaue Karte EU** (§ 18b Abs. 2 AufenthG) als befristete Aufenthaltserlaubnis für hochqualifizierte akademische Fachkräfte und mit den Voraussetzungen eines Arbeitsvertrages, eines akademischen Abschlusses und der Erreichung eines Mindestgehalts stellt derzeit einen der wichtigsten Einzelkanäle für die Fachkräftezuwanderung nach Deutschland dar. So entfielen auf die Blaue Karte EU im Jahr 2021 knapp 28 % der Erwerbsmigration (ohne vorherigen Aufenthaltstitel; Graf, 2022, eigene Berechnung). Mit dem aktuellen Referentenentwurf setzt die Bundesregierung die Vorgaben der revidierten Hochqualifizierten-Richtlinie vom Oktober 2021 in nationales Recht um und senkt dabei die Mindestgehaltsschwellen für Regelberufe von 58.400 Euro auf 49.581,60 Euro im Jahr 2023 und für Engpassberufe von 45.552 Euro auf 39.682,80 Euro (§ 18g Abs. 1 AufenthG-E). Darüber hinaus findet eine Ausweitung der Absenkung der Gehaltsschwellen auf Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger mit akademischer Bildung statt, wobei die Mindestgehaltsschwelle derjenigen der Engpassberufe entspricht (§ 18g Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AufenthG-E). *Der Sachverständigenrat Wirtschaft begrüßt diese Reformvorhaben, da hierbei Handlungsoptionen aus dem Jahresgutachten 2022/23 aufgenommen wurden (JG 2022 Ziffer 453).*

Ergänzend soll beim Arbeitgeberwechsel für Inhaberinnen und Inhaber der Blauen Karte EU die Zustimmung der Ausländerbehörde entfallen, ausgenommen der Wechsel findet innerhalb des ersten Jahres der aktuellen Beschäftigung statt (§ 18g Abs. 4 AufenthG-E). *Die Vereinfachung der administrativen Prozesse ist an dieser Stelle zu begrüßen, allerdings gehen die Handlungsoptionen im Jahresgutachten 2022/23 noch weiter.* Auf Länderebene zentralisierte Ausländerbehörden, digitalere Prozesse und eine Beschleunigung der administrativen Prozesse sowie bei der Terminvergabe würden dazu beitragen, die Hürden für Erwerbsmigration weiter zu senken (JG 2022 Ziffer 456).

4. Im Rahmen der Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie 2021 (Artikel 1 Nr. 7 Weiterentwicklungsgesetz) wird neben der formalen Qualifikation das Kriterium der Berufserfahrung in der Fachkräftesäule neu eingeführt. So können **IKT-Fachkräfte** (Berufsgruppen 133 und 25 der ISCO 08) ohne Nachweis eines in Deutschland als gleichwertig anerkannten beruflichen oder akademischen Abschlusses eine Blaue Karte EU erhalten, sofern sie nachweisen können, dass sie innerhalb der letzten sieben Jahre eine mindestens dreijährige qualifizierende Berufserfahrung erworben haben, die mit einem akademischen Abschluss vergleichbar ist. *Dies entspricht einer Abkehr vom Gleichwertigkeitsprinzip im Bereich der nicht-reglementierten Berufe und ist aus Sicht des Sachverständigenrates Wirtschaft begrüßenswert, da stattdessen allgemeine Qualifikationsstandards in den Vordergrund rücken (JG 2022 Ziffer 454).* Allerdings schöpft die Bundesregierung den Spielraum der neuen EU-Richtlinie nicht völlig aus, sondern orientiert sich an der Mindestvariante und bleibt bei einer branchenspezifischen Sonderregelung. *Als erster Schritt ist die Aufnahme der IKT-Fachkräfte bei der*

Blauen Karte EU zu begrüßen, doch würde eine Ausweitung der Blauen Karte EU auf nicht-akademische Berufe in Kombination mit qualifikationsgerechten Einkommensschwelle wünschenswerte höhere Effekte für die Zuwanderung von Fachkräften haben (JG 2022 Ziffer 453).

5. Ein weiteres wichtiges Element der Fachkräftesäule ist die Zuwanderung von **Personen mit Fachkraftstatus** (§ 18 Abs. 3 AufenthG), also mit einem beruflichen oder akademischen Abschluss und den Zuzugsvoraussetzungen eines Arbeitsplatzangebotes und eines Gleichwertigkeitsnachweises für die ausländische Berufsqualifikation. Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird hierbei geprüft, ob die ausländische Berufsqualifikation gleichwertig zum deutschen Referenzberuf ist. Bei Anerkennung/Zustimmung ist die Fachkraft berechtigt, einer qualifizierten Beschäftigung im Referenzberuf nachzugehen (§§ 18a, 18b AufenthG). Die Bundesregierung sieht an dieser Stelle eine Öffnung im Bereich der nicht-reglementierten Berufe vor (§§ 18a, 18b AufenthG-E), sodass Fachkräfte zukünftig jede Tätigkeit außerhalb des eigenen Berufsabschlusses aufnehmen können. *Dieses Reformvorhaben geht in Richtung einer partiellen Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikationen in nicht-reglementierten Berufen, die im Jahresgutachten 2022/23 diskutiert wird (JG 2022 Ziffer 454), und wird daher vom Sachverständigenrat Wirtschaft begrüßt.*
6. Ein indirekter, aber zugleich zentraler Zuzugskanal für die Fachkräftegewinnung ist die **Bildungsmigration** (§§ 16 bis 17 AufenthG). Während der Zugang zum deutschen Hochschulsystem für internationale Studierende recht liberal geregelt ist (JG 2022 Ziffer 432), stellte sich in der Vergangenheit der Übergang vom Studium zum Berufseinstieg auf dem deutschen Arbeitsmarkt als schwierig dar (JG 2022 Ziffer 433). Mit der Zielsetzung, den Zuzugsweg der Bildungsmigration attraktiver zu gestalten, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass eine Niederlassungserlaubnis innerhalb von 3 statt 4 Jahren gewährt werden soll (§ 18c Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E). *Der Sachverständigenrat Wirtschaft begrüßt, dass hiermit bessere Bleibeperspektiven geschaffen werden sollen, sieht aber für den Übergang vom Studium zum Berufseinstieg weitere Handlungsoptionen als relevant an, um die Attraktivität Deutschlands für ausländische Studierende zu erhöhen.* Darunter fallen insbesondere Beratungs- und Betreuungsangebote, ein größeres Angebot an englischsprachigen Studiengängen, eine Intensivierung der Kooperationen mit Sprachschulen und Partnerhochschulen und mehr Verwaltungskapazitäten für Rekrutierung und administrative Prozesse (JG 2022 Ziffer 432).

2. Berufserfahrungssäule

7. Mit der neu geschaffenen Berufserfahrungssäule gewinnt das **Zuzugskriterium Berufserfahrung** im Gesetz- und Verordnungsentwurf an Bedeutung und ersetzt, in Kombination mit dem Nachweis von im Ausland staatlich anerkannten (mindestens zweijährigen) Abschlüssen (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BeschV-E), die Gleichwertigkeitsprüfung in nicht-reglementierten Berufen. Bisher kam das Zuzugskriterium ausgeprägter berufspraktischer Kenntnisse lediglich im Rahmen der Sonderregelung für IKT-Spezialistinnen und Spezialisten (§ 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV) zum Tragen. *Der Sachverständigenrat Wirtschaft*

begrüßt, dass mit der Abkehr vom Gleichwertigkeitsprinzip und einer indirekten Ausweitung der Sonderregelung für IKT-Spezialistinnen und -Spezialisten auf andere nicht-reglementierte Berufe im Gesetz- und Verordnungsentwurf die im Jahresgutachten 2022/23 diskutierten Handlungsoptionen (JG 2022 Ziffer 454) aufgenommen wurden.

8. Um den **Zuwanderungsprozess** zu **beschleunigen**, aber gleichzeitig an der Gleichwertigkeitsprüfung festzuhalten, verfolgt das Konzept der **Anerkennungspartnerschaft** im Verordnungsentwurf das Ziel, den Anerkennungsprozess, der zuvor im Ausland absolviert wurde, berufsbegleitend nach Deutschland zu verlagern, und sieht daher die Möglichkeit vor, eine einjährige Aufenthaltserlaubnis vor der Gleichwertigkeitsprüfung zu erteilen (§ 2a BeschV-E Abs. 1 und 2). Voraussetzungen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen mit paralleler Beschäftigungserlaubnis sind eine mindestens zweijährige, im Ausland staatlich anerkannte Qualifikation, ein Arbeitsplatzangebot für qualifizierte Beschäftigung, eine Bestätigung des Arbeitgebers zur Ausführung möglicher Qualifizierungsmaßnahmen, hinreichende Deutschkenntnisse und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) (§ 16d Abs. 3a AufenthG-E). *Der Sachverständigenrat Wirtschaft begrüßt, dass Handlungsoptionen wie erleichterte Verfahren für die Anerkennung von Qualifikationen (JG 2022 Ziffer 450) im Verordnungsentwurf aufgegriffen wurden, um administrative Verfahren zu vereinfachen und Deutschland als Zuwanderungsland attraktiver zu machen.*

3. Potenzialsäule

9. Mit der Schaffung der Potenzialsäule verleiht die Bundesregierung in ihrem Reformvorhaben der Einreise zur Arbeitsplatzsuche mehr Gewicht. Zentraler Bestandteil dieser Säule ist die eingeführte **Chancenkarte zur Arbeitsplatzsuche** (§ 20a AufenthG-E), die es auch Nicht-Fachkräften auf Basis eines Punktesystems (§ 20b AufenthG-E) ermöglicht zur Arbeitsplatzsuche befristet für ein Jahr einzureisen. Diese Möglichkeit soll an bestimmte Voraussetzungen (§ 20a Abs. 3 Nr. 2 AufenthG-E) gebunden sein. Dazu zählen der Nachweis eines im Ausland staatlich anerkannten mindestens zweijährigen Berufs- oder Hochschulabschlusses, Sprachkenntnisse (auf Deutsch oder auf Englisch), die nachgewiesene Sicherung des Lebensunterhalts und die Erreichung einer 6-Punkteschwelle anhand von verschiedenen Auswahlkriterien (§ 20b Abs. 1 AufenthG-E), die im Wesentlichen auf Berufserfahrung, Sprachkenntnissen, Alter und Deutschlandbezug beruhen.
10. Die verschiedenen **Kriterien** im Gesetzesentwurf erhalten durch die Punktevergabe, die in § 20b Abs. 1 AufenthG-E geregelt ist, eine unterschiedliche Gewichtung. Von großer Bedeutung sind mit 3 Punkten die Kriterien qualifizierende Berufserfahrung sowie gute deutsche Sprachkenntnisse. An zweiter Stelle stehen mit 2 Punkten die Kriterien der ausreichenden Sprachkenntnisse und eines Alters von weniger als 35 Jahren. Einen Punkt können Personen anhand verschiedener weiterer Kriterien erhalten, wie beispielsweise bei einem Alter zwischen 35 und 40 Jahren, Englischkenntnissen auf C1-Niveau, einem Deutschlandbezug (mindestens sechsmonatiger Aufenthalt in den vergangenen 5 Jahren oder Unter-

stützungserklärung einer Person, die seit mindestens 5 Jahren in Deutschland lebt). *Der Sachverständigenrat Wirtschaft begrüßt an dieser Stelle, dass die Chancenkarte Humankapitalkriterien (Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und Alter) transparent und übersichtlich bündelt.* Allerdings dürfte der Beitrag der Chancenkarte zur Zuwanderung begrenzt sein, da unklar ist, wie groß der Pool an Arbeitsuchenden ist, die per Chancenkarte nach Deutschland einreisen und nicht bereits über ein Schengen-Visum zur Arbeitssuche nach Deutschland kommen oder über das Internet nach einem Arbeitsplatz suchen (JG 2022 Ziffer 460). *Darüber hinaus würden sich deutlich größere Zuwanderungseffekte ergeben, wenn die Chancenkarte nicht auf Suchtitel begrenzt bliebe, sondern wie im Jahresgutachten 2022/23 diskutiert eine allgemeine Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit beinhalten würde (JG 2022 Ziffer 460).*

4. Ausweitung der Westbalkanregelung

11. Ein Zuzugsweg der gesteuerten Erwerbsmigration, der ohne Qualifikationsauflagen (inklusive Gleichwertigkeitsprüfung) auskommt, besteht seit dem Jahr 2016 mit der **Westbalkanregelung** (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV). So können Staatsangehörige aus dem Westbalkan (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien) unter Zustimmung der BA und mit einem verbindlichen Arbeitsplatzangebot zum Erwerb-zweck nach Deutschland einreisen (JG 2022 Ziffer 418). Diese Regelung umfasst derzeit ein Kontingent von 25.000 Zustimmungen pro Kalenderjahr und ist bis Ende 2023 befristet (§ 26 Abs. 2 BeschV).
12. Die Bundesregierung plant mit dem Verordnungsentwurf, die Westbalkanregelung zu entfristen und das Kontingent auf 50.000 Zustimmungen pro Jahr zu erhöhen (§ 26 Abs. 2 S. 1, 3 BeschV-E). Angesichts der im Jahresgutachten 2022/23 dargestellten positiven Erfahrungen mit der Westbalkanregelung bezüglich der Migrationssteuerung, auch unter Berücksichtigung der tatsächlichen Qualifikationen der Zugewanderten, und ihrer Arbeitsmarktintegration (JG 2022 Ziffer 429) ist die *geplante Entfristung und Anhebung der Kontingente ausdrücklich zu begrüßen, ebenso wäre eine kontinuierliche Überprüfung der entsprechenden Kontingente angezeigt (JG 2022 Ziffer 461).* Der Sachverständigenrat Wirtschaft geht bei den Handlungsoptionen im Jahresgutachten 2022/23 allerdings noch über die Anhebung der Kontingente hinaus und *hält eine **Ausweitung der Westbalkanregelung** auf ausgewählte weitere Drittstaaten für zielführend (JG 2022 Ziffer 452).*

5. Fazit

13. Die **allgemeine Ausrichtung** der Referentenentwürfe eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung auf eine gezielte Steuerung von Fach- und Arbeitskräften ist angesichts des Arbeitskräftebedarfs und des zukünftig demografiebedingt sinkenden Erwerbspersonenpotenzials insgesamt **positiv zu bewerten**. Schon allein, dass die Weiterentwicklung des

Erwerbsmigrationsrechts in Angriff genommen wird, ist zu begrüßen, da so frühzeitig auf Arbeitsmarktdynamiken reagiert werden kann (JG 2022 Ziffer 461).

14. Die Referentenentwürfe sehen eine **Senkung der Hürden für den Arbeitsmarktzugang vor**, indem qualifizierte Berufserfahrung im Bereich der nicht-reglementierten Berufe an die Stelle des Gleichwertigkeitsnachweises für ausländische Qualifikationen rückt. Zudem erhöht die geplante Schaffung einer 3-Säulen-Struktur für die Erwerbsmigration sowie eines Suchtitels, basierend auf einem Punktesystem, die **Transparenz der Einwanderungsgesetzgebung**. Beides **dürfte die Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland steigern und die Fachkräfteeinwanderung erleichtern** (JG 2022 Ziffern 452 ff. und 460 f.).
15. **Allerdings bleiben einige Handlungsoptionen unausgeschöpft**, die im Rahmen des Jahresgutachtens 2022/23 diskutiert werden. So könnte beispielsweise der Spielraum der EU-Richtlinie berufsübergreifend weiter ausgeschöpft und die Sonderregelung für IKT-Fachkräfte auf weitere nicht-reglementierte Berufe erweitert werden (JG 2022 Ziffer 454). Mit der Westbalkanregelung wurde ein Zuzugsweg geschaffen, für den neben einem Arbeitsplatzangebot strenge aufenthaltsrechtliche Bedingungen ausreichen. Eine Ausweitung dieser Regelung auf ausgesuchte andere Drittstaaten könnte die gesteuerte Erwerbsmigration erleichtern.

LITERATUR

Graf, J. (2021), Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige - Jahresbericht 2021, Berichtsreihen zu Migration und Integration - Reihe 1, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Sachverständigenrat Wirtschaft (2022), Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223_Gesamtausgabe.pdf.

Stellungnahme der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO) zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Berlin, den 03. März 2023

Als Dachverband vertreten wir die gesamte Filmwirtschaft übergreifend in den Sparten Filmproduktion, Filmverleih, Filmtheater und Audiovisuelle Medien.

Für eine dezidierte Stellungnahme zum Referentenentwurf ist die eingeräumte Stellungnahmefrist nicht ausreichend bemessen. Außerdem wird von Seiten der Ministerien weiter aktiv an den Referentenentwürfen gearbeitet und die uns vorliegenden Fassungen scheinen deshalb nicht mehr den aktuellsten Stand widerzuspiegeln. Wir fassen daher nachfolgend einige Rückmeldungen zusammen, die wir von unseren Mitgliedsverbänden erhalten haben. Wir bitten aber darum, uns im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens weiterhin zu informieren.

Wir begrüßen den Ansatz der Bundesregierung, mit der Weiterentwicklung zur Fachkräfteeinwanderung die Rahmenbedingungen zur Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten zu verbessern.

Auch in der Filmwirtschaft besteht ein hoher Bedarf an Fach- und Arbeitskräften, der die Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten erforderlich macht. Ebenso wichtig ist es, dass aufgrund der demografischen Entwicklung und der durch die Digitalisierung veränderten Anforderungen an unterschiedliche Berufe und Tätigkeiten die noch bestehenden Potenziale bei inländischen Erwerbspersonen durch Weiterbildungs- und Qualifizierungsinitiativen gehoben werden.

Grundsätzlich möchte die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft betonen, dass die vorgesehenen Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg führen werden, wenn die bürokratischen Gegebenheiten nicht stark verbessert werden. Dies betrifft sowohl die Komplexität der Verfahren als auch die Zuständigkeiten, Bearbeitungszeiten und Koordination zwischen einzelnen Stellen. Besonders kleine Unternehmen und projektbezogene Arbeiten benötigen eine verschlankte und effektive Abwicklung.

Wir begrüßen, dass die Chance für Personen besteht ihre berufliche Qualifikation unter Beweis zu stellen und es hierbei nicht nur auf in Deutschland anerkannte Abschlüsse ankommt. Gerade in der Filmwirtschaft sind viele Berufe nicht reglementiert und somit praktische Berufserfahrung essentiell.

Weiterhin begrüßen wir die Möglichkeit bei Erfüllung der jeweiligen Auflagen eine fortdauernde Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, was positiv zur Planbarkeit für die Betriebe beitragen kann.

Gleichzeitig gibt es in einigen Sparten spezifische Herausforderungen, die unterschiedliche Bedürfnisse bezüglich des Fachkräftemangels mit sich bringen, wie z. B. genaue Kenntnisse über kulturelle Gegebenheiten im Marketing von Filmen. Diese würden grundsätzlich und vorrangig von einem Ausbau der Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten profitieren. Dafür gibt es bereits aus der Branche heraus zahlreiche Initiativen, die von staatlicher Seite unterstützt und gefördert werden sollten.

Für Rückfragen stehen wir den Bundesministerien gerne jederzeit zur Verfügung und werden uns gerne in Zukunft zu konkreten Maßnahmen näher äußern, sobald diese von den Ministerien und der Bundesregierung konkretisiert und festgesetzt wurden.

Die Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO) vertritt die Interessen der deutschen Filmwirtschaft in den Sparten Filmproduktion, Filmverleih, Filmtheater und Audiovisuelle Medien. Als Dachverband von 16 Berufsverbänden repräsentiert sie mehr als 1.400 Mitgliedsfirmen. Ziel der SPIO ist es, den deutschen Film in seiner Vielfalt, Qualität und internationalen Wahrnehmung zu stärken und seine Wettbewerbsfähigkeit als Wirtschafts- und Kulturgut zu sichern.



**STARTUP
VERBAND**

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf und
Verordnungsentwurf zur
Weiterentwicklung der
Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten**

Stand: 3. März 2023

Bundesverband Deutsche Startups e.V.
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 65 77 14 34
politik@startupverband.de
www.startupverband.de

1. Hintergrund

In Deutschland fehlen gut ausgebildete und qualifizierte Fachkräfte. Laut Zahlen aus dem vorliegenden Gesetzentwurf von BMAS & BMI liegt die Zahl der offenen Stellen im 3. Quartal 2022 bei 1,8 Millionen. Erhebungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft zeigen, dass uns bis 2030 rund fünf Millionen Fachkräfte fehlen. Und das Problem wird nicht erst dann massiven Einfluss auf die Wirtschaft in Deutschland haben: Bereits jetzt sind die Auswirkungen des sogenannten „War for Talents“ spürbar. Allein im IT-Bereich fehlten im Jahr 2022 rund 96.000 Fachkräfte. Das sind 12% mehr als im Jahr 2021, Tendenz steigend. Damit der Mangel an Fachkräften nicht noch mehr zum Bremsklotz der deutschen Wirtschaft wird, benötigt Deutschland u.a. dringend mehr ausgebildete Fachkräfte aus dem Ausland.

Eine Umfrage¹ des Startup-Verbandes aus dem Frühjahr 2022 hat gezeigt, dass der Fachkräftemangel das zentrale Hemmnis für Startups in ihrer Geschäftstätigkeit ist: Jedes zweite Unternehmen hat hier Probleme (54%), bei einer Beschäftigtenzahl von mindestens 25 steigt der Wert sogar auf 85%. Neun von zehn Startups (89%) haben zurzeit offene Stellen, vor allem in den Bereichen IT, Sales und Marketing. Das sind im Schnitt 10 offene Stellen pro Startup bzw. 39 bei Startups mit mindestens 25 Beschäftigten. Insgesamt sind aktuell circa 90.000 offene Stellen im Startup-Ökosystem zu verzeichnen. Dieser Mangel an Talenten bremst das Wachstum: 50% aller Startups haben auf Grund von fehlenden Fachkräften bereits auf Wachstum verzichten müssen. 39% rechnen in der Zukunft mit einem Rückgang ihrer Innovationsfähigkeit. 75% der Startups mit mindestens 25 Beschäftigten planen die Einstellung von ausländischen Mitarbeitenden. Allerdings bewerten 81% den Mehraufwand bei der Rekrutierung aus Nicht-EU-Staaten als (sehr) hoch. Das veranschaulicht den dringenden Handlungsbedarf, die Talentgewinnung aus dem Ausland schneller und effizienter zu ermöglichen.

2. Bewertung vorliegender Entwürfe

Im Juli 2022 hat die Bundesregierung ihre Startup-Strategie vorgestellt. Ein Schwerpunktthema der Strategie war u.a. die Fachkräftezuwanderung. Trotz der Schwerpunktsetzung sah die Strategie keine konkreten Maßnahmen z.B. im Bereich der Drittstaatenzuwanderung vor. Auch das Thema der Anerkennung der Berufs- und Bildungsabschlüsse wurde in der Strategie noch vage formuliert. Umso mehr begrüßen wir die Zielsetzung der nun vorgelegten beiden Entwürfe (Gesetzentwurf

¹ vgl. [Report zu Fachkräften](#)

& Verordnungsentwurf) die Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten weiterzuentwickeln, zu vereinfachen und zu beschleunigen. Als Startup-Verband haben wir in den vergangenen Jahren immer wieder auf den hohen Stellenwert des Themas, vor allem im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit und wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes, hingewiesen. Dabei ist die Analyse recht simpel: Ohne den Zuzug von qualifizierten Fachkräften – egal in welchen Bereichen – werden wir die Entwicklungen durch den demografischen Wandel und darüber hinaus nicht auffangen können.

Für das Startup-Ökosystem, das auf die kreativsten und besten Köpfe angewiesen ist, stellt sich diese Herausforderung ganz besonders dar. Wenn am Flughafen, in der Pflege und im Handwerk Fachkräfte fehlen, ist das für alle offensichtlich. Wenn im Bereich der Digitalisierung Fachkräfte fehlen, dann ist das meistens nicht unmittelbar spürbar. Die Folgen sind aber verheerend: Denn im Ergebnis fallen Innovationen aus, ganze Bereiche wandern ab und zukunftsfähige Unternehmensentwicklungen finden an anderen Orten auf der Welt statt.

Wir freuen uns deshalb, dass die Bundesregierung dieses Thema jetzt ambitioniert angehen und zu einer spürbaren Verbesserung und vor allem Beschleunigung der Prozesse kommen möchte. Die vorliegenden Entwürfe adressieren dabei schon eine Vielzahl an Maßnahmen, die wir unterstützen. An der einen oder anderen Stelle gibt es Konkretisierungsbedarf und offene Fragen. In manchen Punkten regen wir Erweiterungen der geplanten Maßnahmen an.

Zentral wird es für uns darüber hinaus sein, wie sich der Aktionsplan zur Visabeschleunigung – an dem das federführende Auswärtige Amt arbeitet – konkret ausgestaltet wird und ob es gelingt, trotz der vielschichtigen Prozesse und beteiligten Stellen, die Prozesse zu digitalisieren und zu harmonisieren.

3. Unsere Punkte & Forderungen für den weiteren Prozess

Berufspraktische Erfahrungen/Spracherfordernis Deutsch: Hier ist positiv die Regelung zur Erteilung einer Blauen Karte EU für Nicht-Fachkräfte im Bereich IT hervorzuheben, die auf ein bestimmtes Sprachniveau verzichtet. Für das Startup-Ökosystem sind allerdings auch die Bereiche Sales und Marketing von großer

Relevanz. Da es in diesen Bereichen viele Quereinsteiger*innen ohne Hochschulabschluss gibt, regen wir an, die Regelung zur Erteilung einer Blauen Karte EU auch auf diese sowie weitere relevante Berufsgruppen auszuweiten. Zumindest sollte die BeschV dahingehend ergänzt werden, dass Personen mit einer z.B. dreijährigen Berufserfahrung in den Bereichen Sales und Marketing unabhängig von einer Qualifikation als Fachkraft die Zustimmung zu einer Beschäftigung erteilt werden kann. Dabei sollte auf den Nachweis auf ein bestimmtes Sprachniveau verzichtet bzw. Englisch als zweite Sprache neben Deutsch etabliert werden, da die Arbeitssprache in vielen Startups und Scaleups ohnehin Englisch ist.

Einführung einer Chancenkarte: Die Einführung einer Chancenkarte sehen wir positiv. Wir begrüßen besonders, dass sich die beteiligten Bundesministerien bereits in den Ressortabstimmungen auf Änderungen der Spracherfordernisse geeinigt haben. So können Fachkräfte aus Drittstaaten neben Sprachkenntnissen in Deutsch alternativ „*englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen*“ nachweisen. Damit ist ein großes Hindernis für viele ausländische Talente beseitigt und die Tatsache, dass in vielen Bereichen bereits heute Englisch Arbeitssprache in den Unternehmen ist, anerkannt.

Die vorgesehene Kontingentierung kritisieren wir, da dies mangels Vorhersehbarkeit für die/den jeweiligen Antragsteller*in in der Praxis zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führt.

In der Begründung des Gesetzentwurfs zur Chancenkarte heißt es: „*Sie bietet die Möglichkeiten zur Probearbeit oder Nebenbeschäftigung.*“ Weshalb der Beschäftigungsumfang nur auf eine Nebenbeschäftigung beschränkt ist, erschließt sich dabei nicht. Wir stellen uns hier die Frage, warum die Chancenkarte nicht auch für Fachkräfte gelten soll, die ein Beschäftigungsverhältnis zu mehr als zwanzig Stunden in der Woche eingehen wollen. Hierdurch wäre eine schnelle Arbeitsmarktintegration gewährleistet und das Modell der Chancenkarte attraktiver. Aus Unternehmenssicht könnte so v.a. in den dringend nachgefragten Berufen eine schnellere Entlastung spürbar werden.

Dem gegenüber dürfte das Risiko, dass es bei einem Auslaufen der Chancenkarte zu einem "plötzlichen" Wegfall von Vollzeitstellen in Unternehmen kommt, eher

gering einzuschätzen sein. Insbesondere Unternehmen, die gezielt Fachkräfte aus dem Ausland anwerben, wissen um die zeitlichen Herausforderungen der verschiedenen Visaprozesse – sie können hier gemeinsam mit den Fachkräften individuelle Lösungen finden. Da die Chancenkarte nach jetzigem Entwurf auch nicht verlängert werden kann und nur zahlenmäßig begrenzt vergeben werden soll, sind auch die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsrisiken gering.

Prüfinstanz Abschlüsse/Berufserfahrung: Diskussionsbedarf besteht aktuell zwischen den beteiligten Ressorts, wer schlussendlich für die Anerkennung und Prüfung der Berufserfahrung und Berufsabschlüsse in den entsprechenden Herkunftsländern verantwortlich ist und wie der Prozess konkret aussieht. Das ist jedoch die maßgebliche Stelle, an der sich entscheidet, ob die skizzierten Maßnahmen wirklich schnell, bürokratiearm und effektiv umgesetzt werden können.

Im Idealfall wird auf eine formale Prüfinstanz aber gänzlich verzichtet und der/die Arbeitgeber*in entscheidet über die Anerkennung der Berufserfahrung und Bildungsabschlüsse. Da das aktuell nicht mehrheitsfähig in den Ressortabstimmung zu werden scheint, plädieren wir dafür, die entsprechende Prüfinstanz konkret zu benennen und vorausschauend zu planen. Außerdem muss die Prüfinstanz unbedingt mit den notwendigen rechtlichen und personellen Mitteln zur Durch- und Umsetzung ausgestattet werden. Daneben regen wir an, diesen Prozess ebenfalls zu digitalisieren und damit Erfahrungen aus der täglichen Praxis Rechnung zu tragen².

Mindestgehalt: Wir haben Informationen darüber, dass ursprünglich auf die Festlegung einer Mindestgrenze verzichtet werden sollte. Jetzt findet sich im Verordnungsentwurf folgende Formulierung:

„einem Arbeitsplatzangebot oder einem Arbeitsplatz, dessen Gehalt mindestens 45 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt.“

Das entspricht 39.000 (brutto)/Jahr. Für frühphasige Startups und solche aus den Bereichen Impact, Green und Social könnte das ein Problem darstellen. Hier sind

² Derzeit ist es eine Hürde, für Antragsteller aus Staaten wie Afghanistan, Iran, Russland – die von Sanktionen betroffen sind – Post nach Deutschland zu verschicken. Daran scheitert aktuell die Prüfung der Abschlüsse durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB). Dieser Prozess sollte digital abgewickelt werden können, um allen Antragstellern gleiche Chancen zu ermöglichen, egal aus welchem Herkunftsland sie kommen.

die Gehälter oft noch niedriger als in vergleichbaren Unternehmen. Daher regen wir an, diese Grenze zu prüfen und ggf. basierend an marktüblichen Lohnzahlungen für Einstiegsstufen in diesen Bereichen anzugleichen. Wenn bestimmte Branchen aus diesem Grunde ausgeschlossen würden, wäre das für den weiteren Prozess kontraproduktiv.

Digitalisierung & Harmonisierung der Visaprozesse: Die Zuständigkeit dafür liegt beim Auswärtigen Amt, welches aktuell an einem Aktionsplan zur Visabeschleunigung arbeitet. Die Digitalisierung der Visaprozesse ist aus unserer Sicht die entscheidende Stellschraube auf dem Weg zu einer erfolgreichen Arbeitsmigration. So hören wir immer wieder aus der täglichen Praxis unserer Mitglieder, dass die Vergabe der Visaprozesse bei den HR-Abteilungen aktuell für die meisten Verzögerungen im Einstellungsprozess und den größten Aufwand sorgt.

Wir benötigen insgesamt eine Digitalisierung und Harmonisierung aller erforderlichen Prozesse im Sinne einer „One-Stop-Government“.³ Die Wartezeiten für Termine und Rückmeldungen bei Ausländerbehörden und Botschaften sind nach wie vor sehr lang und nicht transparent. Durch die Corona-bedingte Schließung einiger Botschaften bzw. Konsulate, darunter Indien, Brasilien und Indonesien, wurde die Situation noch verschärft. Kernproblem der langwierigen Prozesse ist die mangelnde Kohärenz zwischen den deutschen Botschaften/Konsulaten in den verschiedenen Staaten: So sind die Prozesse und Anforderungen zur Erlangung eines Visums in den verschiedenen deutschen Botschaften sehr unterschiedlich. Das führt zu erheblichen Verzögerungen. Daneben haben auch die Ausländerbehörden in Deutschland keine einheitlichen Anforderungen.

Hier bedarf es dringend einer Harmonisierung der Prozesse in allen deutschen Botschaften. Dies ist sicher eine herausfordernde Aufgabe, die das federführende Auswärtige Amt prioritär in den nächsten Monaten angehen muss. Daneben regen wir an, ein Onlinetool für registrierte Mitarbeiter*innen zu schaffen, um jederzeit den aktuellen Status des Genehmigungsfalles einsehen zu können. Auch halten wir eine

³ Rechtlich soll das System dem einer „One-Stop-Government“ entsprechen, nach dem eine Behörde für die Erteilung des Visums zuständig sein sollte. Tatsächlich sehen sich Antragsteller aber einer IT-Infrastruktur gegenüber, bei der in 4 - 5 verschiedenen Systemen (Dienstleister des AA, Auswärtiges Amt, Bundesagentur für Arbeit, Meldebehörde, Ausländerbehörde) wiederholt die gleichen Angaben gemacht werden müssen. Diese Parallelität der Systeme entspricht nicht dem gesetzgeberischen Auftrag. Er wäre wünschenswert, dass dies mit dem Entwurf adressiert und eine Bundesbehörde vom Gesetzgeber beauftragt werden würde, eine einheitliche IT-Infrastruktur zu betreiben, deren Nutzung verbindlich für die im Verfahren beteiligten Behörden ist.

engere - verstärkt digitale - Zusammenarbeit zwischen den deutschen Botschaften im Ausland und den Ausländerbehörden für erforderlich, z.B. im Hinblick auf die Abgabe der Daten und Unterlagen bei der Visumserteilung, um das Verfahren für langfristige Erlaubnisse einzuleiten.

Verwaltung/Umsetzung der gesetzlichen Regelungen: Die skizzierten Maßnahmen lesen sich erfolgsversprechend und positiv. Offen ist allerdings, ob es genügend (personelle) Ressourcen in der Verwaltung gibt, um die entsprechenden Prozesse effizient zu begleiten und umzusetzen. Der Deutsche Städte und Gemeindebund hat Anfang Januar Zahlen veröffentlicht, die Anlass zur Sorge geben: So gehen in den nächsten 10 Jahren 30 Prozent des Personals im Öffentlichen Dienst der Kommunen in den Ruhestand⁴. Wir haben also auch ein Fachkräfteproblem bei der Bekämpfung des Fachkräfteproblems. Hier sollten konkrete Überlegungen Einzug in die Gesetzgebung finden (Stichwort Digitalisierung, schlanke Prozesse), die sich damit befassen, wie die Umsetzung unter diesen Vorzeichen und der jetzt schon engen Personaldecke aussehen könnte. Dieser Prozess sollte nicht erst dann angegangen werden, wenn es konkret an die Umsetzung geht. Nur wenn die Verwaltung diese Prozesse ressourcenschonend begleiten kann – was nur durch smarte digitalisierte Prozesse möglich sein wird – werden wir einer erfolgreichen Zuwanderung in den Arbeitsmarkt Rechnung tragen können.

Ein weiterer Punkt aus unserer Sicht für eine Steigerung der Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten ist es, den **Prozess für den Nachzug von Ehegatten oder auch Partner*innen, die in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft mit einer rekrutierten Fachkraft leben, zu vereinfachen und zu beschleunigen.**⁵ Nur wenn wir eine Perspektive für die ganze Familien bieten, wird eine Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt für eine internationale Fachkraft interessant. Aktuell sehen wir im Prozess große Herausforderungen. So werden Anforderungen an die/den Ehepartner*in gestellt, die in den jeweiligen Ländern teils nur schwer erfüllt werden können. Auf ein Problem möchten wir an dieser Stelle explizit aufmerksam

⁴ <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/zeitenwende-erfordert-neuausrichtung-der-politik-1/>

⁵ Derzeit ist Deutschland eines der wenigen Länder in der EU, bei der Familiennachzug zu Drittstaaten Angehörigen nur als verheiratetes Ehepaar möglich ist. Eingetragene Lebenspartnerschaften werden nur bei gleichgeschlechtlichen Partnerschaften akzeptiert und auch nur aus Ländern, in denen die gleichgeschlechtliche Ehe verboten ist. Hier sollte Familiennachzug auch für eingetragene Lebenspartner jeden Geschlechts und jeder Herkunft möglich gemacht werden, wie es auch in vielen anderen EU-Ländern der Fall ist.

machen: gerade für Gründer*innen ist der Nachzug mit großen Problemen behaftet. Nach § 30 AufenthG ist das Selbstständigervisum nach § 21 AufenthG nicht explizit als Aufenthaltstitel zum Nachzug gelistet. Dadurch kann eine Ehepartnerin/ein Ehepartner nur bei Erfüllung der Voraussetzungen der § 30 Abs. 1 S. 1 d) und e) AufenthG nachziehen. Eine entsprechende Ergänzung des § 30 AufenthG könnte zumindest in einigen Fällen den Ehegattennachzug erleichtern.⁶

Für eine bessere Betreuung ausländischer Gründer*innen und Fachkräfte sollten **„Welcome-Center“** geschaffen werden. Durch einen solchen **One-Stop-Service** können Fachkräfte und Unternehmen alle Fragen und Behördengänge aus einer Hand klären. Dazu zählt auch ein zumindest englischsprachiges Angebot bei der Beratung sowie bei Antragsformularen.

Anpassungen in § 40 Aufenthaltsgesetz im Rahmen der aktuellen Gesetzgebung:

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) wurde mit § 40 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG („Die Zustimmung zur Beschäftigung kann versagt werden, wenn die aufnehmende Niederlassung keine Geschäftstätigkeit ausübt“) eine Vorschrift aufgenommen, die sich – entgegen der gesetzgeberischen Absicht – negativ auf die Ansiedlung von Startups auswirkt, da bei diesen Unternehmen regelmäßig in der Gründungsphase noch keine Geschäftstätigkeit stattfindet bzw. stattfinden kann. Entsprechend regen wir an, dass im Zuge der vorgeschlagenen Änderungen auch § 40 AufenthG geändert wird, damit Startups auch in der ersten Gründungsphase vor Aufnahme der Geschäftstätigkeit bereits ausländische Talente anwerben können.

⁶ Weiterer Punkt beim Familiennachzug im Hinblick auf das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach §81a, welches den Fachkräfteeinwanderungsprozess in einigen Fällen beschleunigt, allerdings profitieren die Familienangehörigen derzeit nicht von einer Beschleunigung des Prozesses. Häufig erhält die Fachkraft das Visum zeitnah, während die Familienangehörigen Monate lang warten müssen. Hier sollten Familienangehörige gleichermaßen von §81a profitieren können.

Der Startup-Verband

Der Bundesverband Deutsche Startups e.V. ist die Stimme der Startups in Deutschland. Seit seiner Gründung 2012 vertritt der Verband die Startup-Interessen gegenüber Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit. In seinem Netzwerk mit mittlerweile 1.200 Mitgliedern schafft der Verband darüber hinaus einen Austausch zwischen Startups untereinander, aber auch zwischen Startups und etablierter Wirtschaft. Ziel des Startup-Verbandes ist es, Deutschland und Europa zu einem gründungsfreundlichen Standort zu machen, der Risikobereitschaft honoriert und den Pionier*innen unserer Zeit die besten Voraussetzungen bietet, um mit Innovationskraft erfolgreich zu sein.



Competence Center
Arbeitsmarkt

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Stellungnahme des VDMA

Stand: 24. Februar 2023

Der Maschinen- und Anlagenbau ist mit 1,2 Millionen Beschäftigten der größte industrielle Arbeitgeber in Deutschland und zählt zu den Wirtschaftszweigen, deren Erfolg existenziell von gut ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abhängt. 57 Prozent sind Fachkräfte, 20 Prozent Spezialisten und 14 Prozent Experten, d.h. 91 Prozent verfügen mindestens über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Durch das Ausscheiden vieler Erwerbstätiger in den nächsten Jahren droht sich der Fachkräftemangel weiter zu verschärfen. Aktuelle Berechnungen des IW Köln zufolge werden bis Ende des Jahrzehnts jährlich zwischen 270.000 und 290.000 MINT-Fachkräfte altersbedingt aus dem Berufsleben ausscheiden. Für den Maschinenbau heißt das, es gehen mehr als doppelt so viele Fachkräfte in den Ruhestand als junge Menschen mit einer im Maschinenbau erworbenen Ausbildung nachrücken.

Der VDMA begrüßt daher ausdrücklich den Vorstoß der Bundesregierung, die qualifikations- und bedarfsorientierte Zuwanderung von Fachkräften zu erleichtern und mit der Fachkräftesäule, der Erfahrungssäule und der Potenzialsäule besser zu strukturieren.

Eine Umfrage der OECD unter Fachkräften im Ausland hat ein großes Potenzial an hochqualifizierten Beschäftigten, die sich für eine Tätigkeit in Deutschland interessieren, festgestellt. Gleichzeitig kommt die OECD zu dem Ergebnis, dass die Suche nach einer geeigneten Stelle sowie das Matching die größten Hindernisse darstellen (*vgl. Darstellung letzte Seite*)¹.

Der VDMA sieht sich durch diese Ergebnisse bestätigt. Denn die angesprochene Problematik betrifft nicht nur mögliche Fachkräfte, die eine Arbeitsstelle in Deutschland suchen, zu. Auch Unternehmen – gerade kleine und mittelständische – haben große Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten Fachkräften auf internationaler Ebene und benötigen dringend Expertise und Unterstützung.

¹ <https://blog.oecd-berlin.de/wer-will-nach-deutschland>

Um dieses Problem anzugehen, muss der Gesetzentwurf um eine wichtige Regelung ergänzt werden:

Es bedarf dringend einer Änderung des § 40 Abs. 1 Nr. 2 Aufenthaltsgesetzes.

Derzeit gilt, dass die Zustimmung zur Beschäftigung im Rahmen eines Aufenthaltstitels (§ 39 Aufenthaltsgesetz) zu versagen ist, wenn *der Ausländer als Leiharbeitnehmer (§ 1 Abs. 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes) tätig werden will*.

Diese Regelung ist aus Sicht des VDMA zu streichen. Gerade Personaldienstleister aus dem Bereich der Arbeitnehmerüberlassung (*nachfolgend Zeitarbeit genannt*) können aufgrund ihrer Expertise, die sie bereits bei der Integration von Flüchtlingen in den deutschen Arbeitsmarkt unter Beweis gestellt haben, sehr gut bei der Vermittlung und Rekrutierung von einwanderungswilligen Fachkräften aus Drittstaaten helfen.

Die meist mittelständischen Unternehmen des deutschen Maschinen- und Anlagenbaus verfügen nicht über die Ressourcen, auf einem „globalen“ Arbeitsmarkt nach geeigneten Fachkräften zu suchen. Die Einbeziehung traditioneller Personalvermittler („*Headhunter*“) ist regelmäßig mit erheblichen Kosten verbunden.

Das Risiko, einen „Fehlgriff“ bei der Auswahl eines Bewerbers aus einem entfernten Drittstaat zu tun, wäre durch die „Vorauswahl“ durch die Zeitarbeit minimiert. Zudem fungiert die Zeitarbeit wegen des starren deutschen Kündigungsschutzes als eine Art Puffer: hat sich ein Zeitarbeitnehmer in einem Kundenunternehmen bewährt, wird ihm ein Stellenangebot unterbreitet. Für den Bewerber bzw. die Bewerberin selbst hätte die Einbeziehung der Zeitarbeit den Vorteil, dass das Zeitarbeitsunternehmen ihn oder sie bereits im Anerkennungsverfahren unterstützt. Zudem trägt die begleitende Unterstützung der Zeitarbeit zur Entlastung der involvierten Behörden bei.

Passt die über die Zeitarbeit vermittelte ausländische Fachkraft doch nicht ins Unternehmen, wird sie nicht automatisch arbeitslos, denn Arbeitgeber bleibt das Zeitarbeitsunternehmen, das sich schon aus Eigeninteresse um einen neuen Einsatz in einem Kundenunternehmen kümmern wird. Zum Vergleich: Endet das Anstellungsverhältnis einer ausländischen Fachkraft, die direkt und nicht über die Zeitarbeit eingestellt wurde, schon in der Probezeit, würde die ausländische Fachkraft ggf. der Unterstützung durch die öffentlichen Sozialkassen bedürfen.

Die abwehrende Haltung gegenüber der Zeitarbeit und Diskreditierung als prekäre Beschäftigung verkennt, dass kaum eine Branche so reglementiert wird wie die Zeitarbeit und keiner anderen Branche die Tarifbindung so hoch ist wie in der Zeitarbeitsbranche. Ein Arbeitgeber der Zeitarbeit ist seinen Beschäftigten gegenüber außerdem den gleichen Rechten und Pflichten unterworfen wie jeder andere Arbeitgeber. Schließlich geht es bei der Einbeziehung der Zeitarbeit in die Personalvermittlung nicht darum, dass eine ausländische Fachkraft nur vorübergehend nach Deutschland kommt und schlechter gestellt werden würde. Hat sie einmal das Aufenthaltsverfahren erfolgreich absolviert, hat der oder die Beschäftigte die gleichen Rechte wie eine Fachkraft, die nicht über die vermittelnde Begleitung durch die Zeitarbeit aus einem Drittstaat nach Deutschland gekommen ist.

Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick

Es gibt ein **großes Potenzial an hochqualifizierten Fachkräften im Ausland**, die sich für Deutschland interessieren.

- Deutschland steht ein großer Pool hochmotivierter ausländischer Fachkräfte zur Verfügung. Über die Hälfte der Befragten hat fest vor, nach Deutschland zu ziehen. 8 von 10 haben bereits erste Schritte unternommen.
- 3 von 4 Befragten haben einen Hochschulabschluss. 70% der Hochschulabsolventen haben als höchsten Bildungsabschluss einen Bachelortitel.
- 9 von 10 Teilnehmenden der Folgebefragung wären bereit, eine Weiterbildung zu absolvieren, sollte dies notwendig sein, um ihre Fähigkeiten zu zertifizieren. Die Mehrheit würde dies jedoch nur unter bestimmten Bedingungen tun, z.B. wenn sie während des Verfahrens erwerbstätig sein und im Anschluss dauerhaft in Deutschland bleiben dürften.
- Fast die Hälfte der Befragten geben an, in einem Mangelberufsfeld tätig zu sein. Knapp ein Viertel sind im Ingenieurwesen, 15 % sind IT-Spezialisten. Die Mehrheit der Befragten haben mindestens 5 Jahre Berufserfahrung in ihrem Bereich, jeder Dritte bringt sogar über 10 Jahre Erfahrung mit.

Um dieses Potenzial voll nutzen zu können, bedarf es vor allem **effektiver Unterstützung bei der Jobsuche...**

- Für die Mehrheit der Teilnehmenden stellt die Suche nach einem passenden Stellenangebot die größte Hürde für die Einreise nach Deutschland dar. Fast 4 von 5 Befragten wünschen sich mehr Unterstützung in diesem Bereich.
- Ein 12-monatiges Visum zur Arbeitssuche ist für viele eine attraktive Option. 9 von 10 Teilnehmenden der Folgebefragung wären bereit, ein solches Visum zu beantragen. Ein Drittel würde dies allerdings nur unter bestimmten Bedingungen tun, insbesondere wenn sie während dessen arbeiten dürften und bei der Arbeitssuche unterstützt würden.

... sowie einer **verstärkten Wertschätzung bestehender Deutschkenntnisse und Förderung des Deutscherwerbs.**

- Über die Hälfte der Teilnehmenden verfügt zumindest über Grundkenntnisse der deutschen Sprache und jeder 7. beherrscht Deutsch bereits auf fortgeschrittenem oder noch höherem Niveau. Unter Deutschanfängern und Teilnehmenden ohne Deutschkenntnisse hat jeder Zweite zumindest sehr gute Englischkenntnisse.
- In der Folgebefragung wären 3 von 5 Teilnehmenden, die noch kein Deutsch sprechen, auf jeden Fall bereit, bevor sie nach Deutschland kommen, Deutsch zu lernen oder haben bereits damit angefangen. Ein weiteres Viertel wären dazu bereit, wenn sich das Kursangebot verbessert, Kosten für Deutschkurse geringer oder mehr Kurse verfügbar wären.

(Quelle: OECD, <https://blog.oecd-berlin.de/wer-will-nach-deutschland>)

Zudem:

- I. Im Zuge der Neuregelung der Fachkräftezuwanderung muss erreicht werden, dass Visaanträge zügig bearbeitet und die Verfahren beschleunigt werden. VDMA-Mitgliedsunternehmen berichten, dass schon ausländische Kunden Schwierigkeiten haben, Visa zu erhalten, um Leitmesse in Deutschland zu besuchen. Die Problematik ist seit längerem gegeben. Beispielsweise erhalten Kunden in Südostasien keine Termine zur Visumsbeantragung. Zur Begründung wird Überbelastung und Personalmangel in den deutschen Botschaften angegeben. Die geplanten Erleichterungen zur Zuwanderung von Fachkräften werden ins Leere laufen, wenn auf Seiten der Behörden nicht hinreichend Kapazitäten aufgebaut werden, um Visaanträge Einwanderungswilliger in einer akzeptablen Zeitspanne bearbeiten zu können.
- II. In § 15d der Beschäftigungsverordnung sieht der Entwurf eine Kontingentierung nur vor, wenn der Arbeitgeber nach § 3 TVG tarifgebunden ist oder für die Branche nach § 5 TVG ein allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag existiert. Die Kopplung der Zuwanderung an die Tarifgebundenheit des Arbeitgebers in Deutschland ist nicht nachvollziehbar und benachteiligt nicht-tarifgebundene Unternehmen ohne ausreichende Rechtfertigung. Der Gesetzgeber hat mit der

Festsetzung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns eine verbindliche Untergrenze für die Entlohnung geschaffen, die selbstverständlich von allen Arbeitgebern beachtet werden muss. Das gilt ebenfalls für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge. Darüberhinausgehende Beschränkungen zu Lasten nicht-tarifgebundener Unternehmen sind nicht akzeptabel.



08.03.02.2023 // *Verbändeanhörung BMAS und BMI*

STELLUNGNAHME ZUM

ENTWURF EINES GESETZES ZUR WEITERENTWICKLUNG DER FACHKRÄFTEEINWANDERUNG

Davit Adunts, Herbert Brücker, Tanja Fendel, Andreas Hauptmann, Philipp Jaschke, Sekou Keita, Regina Konle-Seidl, Yuliya Kosyakova, Ehsan Vallizadeh

In aller Kürze

- Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der stark gestiegenen Anspannung bei der Besetzung offener Stellen ist eine Ausweitung der Erwerbsmigration aus Drittstaaten auf 300.000 bis 350.000 Personen pro Jahr volkswirtschaftlich sinnvoll.
- Der Gesetzentwurf sieht viele sinnvolle Regelungen innerhalb des bisherigen Systems der Steuerung der Erwerbsmigration vor. Dazu zählen die Neudefinition der Qualifikationsanforderungen des Zielberufs, die Senkung der Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU und geringfügige Erleichterungen der Einreise zur Anerkennung von Berufsabschlüssen. Diese Maßnahmen werden allerdings die Einwanderung von Arbeitskräften mit Berufs- und Hochschulabschlüssen nur sehr begrenzt erweitern, weil an der wesentlichen Hürde, der Anerkennung beruflicher Abschlüsse, festgehalten wird.
- Der Gesetzentwurf sieht als neue Säule ein Punktesystem für die Einwanderung zur Arbeitssuche vor. Es ist allerdings fraglich, wie attraktiv diese Regelung ist, weil sie den Aufenthalt auf die Arbeitssuche begrenzt, während der allerdings eine Nebenbeschäftigung von 20 Wochenstunden ausgeübt werden kann. Sinnvoll wäre die Einführung einer angebotsorientierten, aber kontingentierte Säule der Einwanderung zu Erwerbszwecken, die zur allgemeinen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigt.

1 Der Entwurf der Beschäftigungsordnung enthält weitere wesentliche Neuregelungen, auf die in einer gesonderten Stellungnahme eingegangen wird.

2 Einleitung

Das Bundesministerium des Inneren und für Heimat und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales haben den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vorgelegt. Der Gesetzentwurf enthält Veränderungen des Aufenthaltsgesetzes, des Staatsangehörigkeitsgesetzes, des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes, der Beschäftigungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung und der AZRG-Durchführungsverordnung. Die wesentlichen materiellen Änderungen betreffen die Regelungen für den Zuzug und Aufenthalt über die Blaue Karte EU, für den Zuzug von Fachkräften, den Zuzug zur Arbeitssuche („Chancenkarte“) und die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Studien- und Ausbildungsabsolventinnen und -absolventen in Deutschland. Diese Stellungnahme beschränkt sich auf die wesentlichen Neuregelungen, die alle das Aufenthaltsgesetz betreffen. Der Gesetzentwurf ist gemeinsam zu betrachten mit dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Diese Verordnung enthält ebenfalls wichtige materielle Änderungen, wie die Möglichkeit des Verzichts auf die Anerkennung von Abschlüssen als gleichwertig bei dem Überschreiten von Gehaltsschwellen, die Entfristung und Erhöhung des Kontingents bei der sogenannten Westbalkanregelung, die Erweiterung der Möglichkeiten für die kontingentierte kurzfristige Beschäftigung sowie die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Pflegehilfskräfte. Auf diesen Verordnungsentwurf wird in einer gesonderten Stellungnahme eingegangen. Bei der Bewertung des Gesamtvorhabens in dieser Stellungnahme (Abschnitt 4 und Abschnitt 6) werden aber die zentralen Änderungen des Verordnungsentwurfs mitberücksichtigt.

Diese Stellungnahme ist wie folgt gegliedert: Wir beginnen mit der Problembeschreibung und Formulierung von Zielen in dem Gesetzentwurf vor dem Hintergrund des Forschungsstands zu den wesentlichen demografischen und strukturellen Trends im Arbeitsmarkt, der bisherigen Entwicklung der Arbeits- und Fachkräfteeinwanderung und dem Einwanderungsbedarf in Deutschland (Abschnitt 3). Darauf aufbauend nehmen wir zu den wesentlichen Aspekten des Gesamtpakets (Abschnitt 4) und zu den einzelnen Neuregelungen in dem Gesetzentwurf Stellung (Abschnitt 5). Abschnitt 6 zieht die zentralen Schlussfolgerungen.

3 Problembeschreibung und Ziele des Gesetzentwurfs

3.1 Ausgangslage

Der Gesetzentwurf hebt in der Beschreibung der Ausgangslage zutreffend hervor, dass die Zahl der offenen Stellen in Deutschland steigt und in weiten Teilen der Wirtschaft zunehmend Probleme bei der Besetzung von offenen Stellen und Ausbildungsplätzen bestehen. Dies beeinträchtigt schon jetzt die wirtschaftliche Entwicklung. Zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels und der Digitalisierung sowie zur Sicherung des Wohlstands, der sozialen Sicherungssysteme und des damit verbundenen sozialen Zusammenhalts müssen deshalb gute Rahmenbedingungen für die Fachkräftesicherung geschaffen werden. Zur Bedarfsdeckung gelte es zwar weiterhin, in erster Linie inländische und innereuropäische Potenziale zu heben, erkennbar sei jedoch bereits heute, dass dies nicht ausreiche, um den Fach- und Arbeitskräftebedarf zu sichern (Abschnitt A Gesetzentwurf).

Aus gesamtwirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist die Beschreibung der Ausgangslage in dem Gesetzentwurf weitgehend zutreffend. Für das weitere Verständnis der Stellungnahme ist es jedoch wichtig einen Teil der Argumente zu ergänzen, um die Hintergründe für die Bewertung des Gesetzesvorhabens zu erläutern: Auch bei einer weiter zunehmenden Ausschöpfung der inländischen Potenziale durch eine weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren und der Umsetzung der beschlossenen Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ist unter realistischen Annahmen eine Nettoeinwanderung von 400.000 Personen pro Jahr notwendig, um das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren (Fuchs et al. 2021). Eine solche Nettoeinwanderung erfordert bei dem gegenwärtigen Verhältnis von Zu- und Fortzügen in etwa 1,6 Millionen Zuzügen in Deutschland (eigene Berechnungen auf Grundlage von Statistisches Bundesamt 2022).¹ In einem hypothetischen Szenario ohne Wanderungen würde das Erwerbspersonenpotenzial dagegen bis zum Jahr 2060 um 35 Prozent sinken. Auch wenn das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland stabilisiert wird, wird der modifizierte Altenquotient, definiert als das Verhältnis der Bevölkerung, die das Renteneintrittsalter überschritten hat, zum Erwerbspersonenpotenzial, von 43 Prozent 2020 auf 59 Prozent im Jahr 2060 oder um 37 Prozent steigen (Fuchs et al. 2021).

Damit sind erhebliche Belastungen für die Sozialversicherungssysteme und öffentlichen Finanzen verbunden, die zu erheblichen Verteilungsproblemen zwischen den Generationen, aber auch zwischen den sozialen Gruppen innerhalb der Generationen führen. Es ist nicht realistisch, auch aufgrund des Trends zur Tertiarisierung und des unterdurchschnittlichen Produktivitätswachstums im Dienstleistungssektor, dass diese Effekte durch ein höheres Produktivitätswachstum kompensiert werden können. Durch Migration kann der Anstieg des Altenquotienten zwar nicht verhindert werden, auch weil die Lebenserwartung der

¹ Bei der Ermittlung dieses Verhältnisses wurde die Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes zugrunde gelegt. Nach der abweichenden Statistik des Ausländerzentralregisters entsprechen einer Nettoeinwanderung von 400.000 Personen etwa 1,4 Millionen Zuzüge.

Migrationsbevölkerung steigt, aber erheblich abgemildert werden. Migration kann damit, sofern die Arbeitsmarktintegration der Einwanderinnen und Einwanderer erfolgreich gelingt, erheblich zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme und der öffentlichen Finanzen beitragen. Es liegen auch empirische Befunde vor, dass Migration in offenen Volkswirtschaften durch steigende Skalenerträge und Diversität zu positiven Produktivitäts- und Wachstumseffekten führen kann (Alesina et al. 2016; Ottaviano/Peri 2006; Südekum et al. 2014). Ob und in welchem Umfang dies gelingt, hängt wesentlich von der Steuerung der Einwanderung ab.

Im vergangenen Jahrzehnt konnte der Rückgang der deutschen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Zuge des demografischen Wandels durch die Einwanderung von ausländischen Staatsangehörigen fast vollständig kompensiert werden. Von 2010 bis 2022 ist die Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland durch Einwanderung von 2,4 auf 5,8 Millionen Personen, d. h. um 141 Prozent gestiegen; die Beschäftigung von deutschen Staatsangehörigen ist im gleichen Zeitraum von 31 auf 33 Millionen Personen gewachsen (+7 %) (Brücker et al. 2022). Dieser Beschäftigungsanstieg hat im vergangenen Jahrzehnt erheblich zum Wirtschaftswachstum und steigenden Steuer- und Abgabeneinnahmen beigetragen. Allerdings sind durch den demografischen Wandel die Potenziale für eine weitere Steigerung der inländischen Beschäftigung beschränkt. Zwar können durch die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und den Rückgang der Teilzeitarbeit von Frauen und eine steigende Erwerbsbeteiligung von Älteren, u.a. wenn die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre vollständig umgesetzt ist, und einen weiteren Rückgang der Erwerbslosigkeit, die inländischen Potenziale noch etwas stärker ausgeschöpft werden. Aber bereits in den letzten Jahren wurde das Beschäftigungswachstum in Deutschland fast ausschließlich durch ausländische Arbeitskräfte getragen, u. a. weil die Zahl der Inländer im erwerbsfähigen Alter jedes Jahr um rund 350.000 Personen sinkt. Künftig wird Deutschland zur Stabilisierung und gegebenenfalls einer weiteren Erhöhung der Erwerbspersonen und Erwerbstätigen zunehmend auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein.

Zugleich beobachten wir einen steigenden Anspannungsgrad im Arbeitsmarkt: Die Zahl der offenen Stellen ist von 800.000 im Jahr 2010 auf knapp 2 Millionen im vierten Quartal 2022 gestiegen, das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen von 3,4 im Jahr 2010 auf 1,2 im vierten Quartal 2022 gesunken. Damit ergeben sich Engpässe bei der Besetzung offener Stellen und längere Vakanzzeiten in fast allen Arbeitsmarktsegmenten. Das Verhältnis der offenen Stellen zur Beschäftigung ist am unteren und oberen Ende des Qualifikationsspektrums, also bei den Helfertätigkeiten auf der einen und bei den Experten- und Spezialistentätigkeiten auf der anderen Seite, besonders hoch. Allerdings ist die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der Helfer*innen ebenfalls immer noch überdurchschnittlich hoch. Das Verhältnis von offenen Stellen zu Beschäftigten und das Beschäftigungswachstum hat sich zwar in der Mitte des Qualifikationsspektrums, bei den Fachkräften, unterdurchschnittlich entwickelt, aber auch hier wurde ein historischer Höchststand erreicht. Zwar unterscheidet sich der Spannungsgrad im Arbeitsmarkt nach Regionen, Wirtschaftszweigen, Qualifikationsgruppen und Berufen, er hat aber flächendeckend im deutschen Arbeitsmarkt stark zugenommen. Auch besteht ein steigender Arbeitskräftebedarf nicht alleine bei den Fachkräften, Spezialist*innen und Expert*innen, sondern auch bei den Helfer- und Anlernertätigkeiten. Insgesamt sind, wie der Gesetzentwurf zu Recht hervorhebt, von der Einwanderung und der Beschäftigung zusätzlicher

Arbeitskräfte positive gesamtwirtschaftliche Effekte zu erwarten, während mögliche Verdrängungs- und Lohneffekte im Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund des steigenden Anspannungsgrad bei der Besetzung offener Stellen gar nicht oder eher gering ausfallen dürften.

Die volkswirtschaftlichen Effekte der Einwanderung von Arbeitskräften hängen ganz wesentlich davon ab, ob die Arbeitsmarktintegration erfolgreich gelingt. Die empirischen Befunde zeigen, dass eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration nicht nur von der Qualifikation der Arbeitskräfte, Sprachkenntnissen u. ä. Faktoren abhängen, sondern ganz wesentlich durch die Zuzugswege beeinflusst werden (Adunts et al. 2022). So sind die Beschäftigungschancen eines Hochschulabsolventen, der über die Wege der humanitären Migration nach Deutschland gekommen ist, kurz- und mittelfristig geringer als von einer Person ohne beruflichen Abschluss, die über einen Zuzugsweg zu Erwerbszwecken nach Deutschland zugezogen ist. Generell sind die kurz- und mittelfristigen Beschäftigungschancen von Migrant*innen, die ein Visum oder einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken in Anspruch genommen haben, ebenso wie die von Unionsbürger*innen, sehr viel höher als bei Einwander*innen, die über andere Zuzugswege gekommen sind (ebd.).

Grundsätzlich ist das Potenzial von Menschen, die nach Deutschland migrieren wollen, hoch: In der weltweiten Gallup-Befragung nannten 11 Prozent der Menschen, die 2021 auswandern wollen, Deutschland als Zielland der ersten Wahl, 2010 waren es noch 6 Prozent. Deutschland ist damit nach den USA (21 %) das am häufigsten genannte Zielland von Menschen mit Migrationsabsichten (Gallup 2022). Dies steht im Zusammenhang mit der günstigen Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland. Deutschland hat zwar durch die Sprache Nachteile gegenüber englisch- und französisch- und spanischsprachigen Einwanderungsländern, dies wird aber offensichtlich durch die günstigen Arbeitsmarktbedingungen und die stabilen sozialen und politischen wirtschaftlichen Verhältnisse wettgemacht. Obwohl die Ungleichverteilung der Verdienste in Deutschland und damit die relativen ökonomischen Migrationsanreize für Migrant*innen mit einem hohen Verdienstpotezial in Deutschland geringer als in den USA ausgeprägt ist, ist der Anteil der Hochqualifizierten unter den Personen, die nach Deutschland migrieren wollen, ähnlich hoch wie in den USA (Gallup 2022).

Mit einem Wanderungssaldo von durchschnittlich 300.000 Personen pro Jahr seit der Wiedervereinigung (Statistisches Bundesamt 2022) zählt Deutschland nicht nur in absoluten Größen, sondern auch relativ zur Bevölkerung zu den bedeutendsten Zielländern der Migration in der OECD. Im vergangenen Jahrzehnt ist der durchschnittliche Wanderungssaldo auf 450.000 Personen gestiegen, wobei die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen EU-Mitgliedsstaaten und der Anstieg der Fluchtmigration 2015/2016 eine wichtige Rolle gespielt haben. Insgesamt entfielen in den Jahren von 2010 bis 2021 51 Prozent der Zuzüge auf Unionsbürger*innen, 13 Prozent auf den Zuzug von Schutzsuchenden, 8 Prozent auf den Familiennachzug, 5 Prozent auf die Bildungsmigration und 4 Prozent auf den Zuzug zu Erwerbszwecken. Letzteres entspricht einem Anteil von 8 Prozent an den Zuzügen aus Drittstaaten (Tabelle A1).

Die Wanderungsstruktur unterliegt einem schnellen Wandel. So ist der Wanderungssaldo von Unionsbürgern (ohne Deutschland) bereits von 329.000 Personen im Jahr 2015 auf 92.000 Personen im Jahr 2021 gesunken. Er wird voraussichtlich aufgrund der bereits weit

fortgeschrittenen Ausschöpfung des Wanderungspotenzials, den steigenden Pro-Kopf-Einkommen, dem demografischen Wandel und zunehmenden Arbeitsmarktengpässen in den Herkunftsländern im Verlauf dieses Jahrzehnts weiter deutlich sinken, voraussichtlich auf unter 50.000 Personen p. a. Damit können die innereuropäischen Potenziale nur noch einen geringen Beitrag zur Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland leisten. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine sind zwar rund eine Million Menschen nach Deutschland geflohen, allerdings ist damit zu rechnen, dass ein erheblicher Teil in die Ukraine zurückkehren wird. Zudem handelt es sich bei der Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine primär um eine humanitäre Frage. Auch wenn ein Teil der geflüchteten Menschen in Deutschland verbleiben und hier einer Erwerbstätigkeit nachgehen wird, so ist nicht davon auszugehen, dass der Arbeits- und Fachkräftebedarf im Wesentlichen durch Fluchtmigration gedeckt werden kann.

Vor diesem Hintergrund sprechen drei Gründe dafür, dass die Erwerbsmigration aus Drittstaaten erheblich erhöht werden muss, wenn das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland zur Sicherung des Wohlstands und der sozialen Sicherungssysteme stabilisiert oder erhöht werden soll: Erstens sind aufgrund des demografischen Wandels die inländischen Potenziale auch bei einer weiteren Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren schon stark ausgeschöpft worden, einzig die Erhöhung der Lebensarbeitszeit und der in der Kalenderzeit geleisteten Arbeitszeit, u. a. durch die Verringerung der Teilzeitarbeit von Frauen, könnten einen zentralen Beitrag zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials bzw. des Gesamtpotenzials der Arbeitszeit leisten. Zweitens sind die innereuropäischen Potenziale ebenfalls bereits weitgehend ausgeschöpft. Drittens schließlich zeigt die vorliegende empirische Evidenz, dass sich Personen, die die verschiedenen Zuzugswege der gesteuerten Erwerbsmigration nutzen, gemeinsam mit den Unionsbürger*innen auch mittel- und langfristig durch hohe Beschäftigungs- und Erwerbstätigenquoten auszeichnen und mithin einen erheblichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und der fiskalischen Bilanz der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme leisten.

3.2 Bilanz der gesteuerten Erwerbsmigration in Deutschland

Deutschland hat mit dem Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung im Jahr 2005 erstmals seit dem Anwerbestopp wieder die Möglichkeit zur Einwanderung zu Erwerbszwecken für Staatsangehörige aus Drittstaaten eröffnet. Diese Regelungen wurden mehrfach novelliert, zuletzt durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019, das zum 1. März 2020 in Kraft getreten ist. Der bisherige Rechtsrahmen sieht verschiedene Möglichkeiten für den Zuzug zu Erwerbszwecken vor, darunter für Arbeitskräfte mit in Deutschland als gleichwertig oder vergleichbar anerkannten Berufs- und Hochschulabschlüssen, von Selbständigen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, zur Arbeitssuche und zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen. Daneben sieht es Sonderregelungen für bestimmte Gruppen vor, etwa für Staatsangehörige aus den Westbalkanstaaten, bei denen auf Qualifikationsauflagen verzichtet wird.

Die Zahl der Personen, die über einen Aufenthaltstitel oder ein Visum zu Erwerbszwecken zugezogen sind, ist von rund 29.000 im Jahr 2010 auf 64.000 im Jahr 2019 gestiegen, denen im Jahr 2019 allerdings auch 22.000 Fortzüge von Personen mit einem Aufenthaltstitel zu

Erwerbszwecken gegenüberstanden (BAMF 2020). Im Zuge der Pandemie im Jahr 2020 sind die Zuzüge von Personen mit einem Aufenthaltstitel oder Visum zu Erwerbszwecken auf 29.000, im Jahr 2021 auf 40.000 Personen eingebrochen (BAMF 2021, 2022). Die Zuzüge zu Erwerbszwecken sind damit im Jahr 2020 um 55 Prozent gesunken, während die Zuzüge insgesamt nach Deutschland im gleichen Jahr nur um 35 Prozent gesunken sind. Zwar können durch die Pandemie noch keine Schlussfolgerungen zu den Migrationswirkungen des 2019 beschlossenen und 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes gezogen werden, aber es gibt zumindest auch keine Anhaltspunkte, dass es zu einer wesentlichen Steigerung der Arbeits- und Fachkräfteeinwanderung geführt hat. Für das Jahr 2022 liegen noch keine Daten für die Zuzüge nach Aufenthaltszwecken vor, aufgrund der allgemeinen Entwicklung der Zuzüge und der Länderstruktur kann davon ausgegangen werden, dass sich die Einwanderung zu Erwerbszwecken wieder erholt hat. Ein massiver Anstieg der Erwerbszuwanderung über das Niveau von 2019 hinaus ist allerdings eher unwahrscheinlich.

Mit einem Anteil von 4 Prozent an den Zuzügen insgesamt und von 8 Prozent an den Zuzügen aus Drittstaaten waren die Zuzüge zu Erwerbszwecken auch im Vergleich mit anderen Einwanderungsländern im letzten Jahrzehnt gering. Es wird neben der Erwerbsmigration immer andere Zuzugswege wie den Familiennachzug, die Migration zu Studien- und Ausbildungszwecken oder die humanitäre Migration geben. Auch diese Personen beteiligen sich am Arbeitsmarkt, wenn auch häufig zu geringeren Anteilen oder langsamer, als Personen, die über einen Aufenthaltstitel oder Visum zu Erwerbszwecken zuziehen. Die Bildungsmigration kann zwar mittel- und langfristig auch einen zentralen Beitrag für die Ausweitung des Arbeitskräftepotenzials leisten, allerdings ist zu berücksichtigen, dass nur gut ein Drittel der aus dem Ausland zugezogenen Studierenden in Deutschland verbleiben. In einem klassischen Einwanderungsland wie Kanada entfallen beispielsweise rund ein Drittel der Zuzüge auf die Erwerbsmigration. In Deutschland entsprechen einem Wanderungssaldo von 400.000 Personen rund 1,6 Millionen Zuzüge, ein Drittel davon wären 533.000 Personen. Auch wenn man berücksichtigt, dass ein Teil der Zuzüge nach Deutschland temporär sind und auf die Staatsangehörigen aus der EU künftig immer noch ein Viertel der Einwanderung entfallen wird, so müssten sich die Zuzüge von Staatsangehörigen aus Drittstaaten mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken auf 300.000 bis 350.000 Personen belaufen, wenn ähnliche Proportionen wie in einem Einwanderungsland wie Kanada und ein Wanderungssaldo von 400.000 Personen erreicht werden sollen. Auf jeden Fall ist eine deutliche Steigerung der Migration von Personen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken notwendig, wenn gleichermaßen das Erwerbspersonenpotenzial stabilisiert oder erhöht werden und eine gute Arbeitsmarktintegration der Migrant*innen sichergestellt werden soll.

3.3 Gesetzesziele

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Mobilisierung der inländischen und innereuropäischen Potenziale nicht ausreichen wird, um den Fachkräftebedarf in Deutschland zu decken und will deshalb die Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten erhöhen. Er geht ferner davon aus, dass untergesetzliche Maßnahmen hierfür nicht ausreichend sind. Mit den angestrebten Maßnahmen des Gesetzentwurfs soll die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften um 50.000, mit den weiteren Maßnahmen des Verordnungsentwurfs um

insgesamt 65.000 Personen erhöht werden. Hinzu kommen weitere 58.500 Personen, die im Rahmen der Westbalkanregelung (25.000), als kurzfristig kontingentierte Beschäftigte (30.000) und Pflegehilfskräfte (3.500) einwandern sollen, also zusammen zusätzlich 123.500 Personen. Bei einem Ausgangsniveau von 40.000 Personen im Jahr 2021 bzw. 64.000 Personen im Jahr 2019 ergäben sich folglich insgesamt Zuzüge von 163.500 bis 197.500 Drittstaatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken, denen allerdings auch erhebliche Fortzüge jedes Jahr gegenüberstehen. Schließlich ist ein Teil der Zuzüge temporär, so dass die Vollzeitäquivalente geringer ausfallen.

Eine solche Steigerung der Einwanderung zu Erwerbszwecken wäre gegenüber dem Ausgangsniveau erheblich, allerdings ist es fragwürdig, ob dies mit den Maßnahmen des Gesetzes- und Verordnungsentwurfs tatsächlich erreicht werden kann (s.u.). Selbst wenn die angestrebten Größenordnungen erreicht würden, wäre dies jedoch mittel- und langfristig nicht ausreichend, um dem demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials entgegenzuwirken und zugleich die gute Integration der Einwanderinnen und Einwanderer in den Arbeitsmarkt sicher zu stellen. Dazu müssten unter Berücksichtigung der Rückwanderung höhere Größenordnungen angestrebt werden. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass auch andere Formen der Migration zum Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland beitragen.

Allerdings können ähnliche Größenordnungen wie in Kanada und anderen Einwanderungsländern nicht sofort erreicht werden. Dies wird auch dann, wenn gesetzlich und untergesetzlich die richtigen Weichenstellungen getroffen werden, längere Zeiträume in Anspruch nehmen. Vor diesem Hintergrund muss die Wirksamkeit der gesetzlichen Maßnahmen fortlaufend überwacht und evaluiert werden um zu überprüfen, ob die getroffenen Maßnahmen ausreichend sind, um das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland zu stabilisieren oder auch, vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartung, zu erhöhen und zugleich die gute Arbeitsmarktintegration der eingewanderten Personen sicher zu stellen. Eine solche Evaluation ist im Gesetzesvorhaben grundsätzlich vorgesehen.

4 Grundlegende Bewertung

4.1 Grundsätze und Defizite der bisherigen Steuerung der Erwerbsmigration

Mit dem Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung im Jahr 2005 hat sich Deutschland für ein durch Mindestkriterien gesteuertes System der Steuerung der Erwerbsmigration entschieden, in dem für den Zuzug simultan zahlreiche Kriterien und Auflagen erfüllt werden müssen. Die verschiedenen Gesetzesnovellierungen seit 2005, zuletzt durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019, haben die einzelnen Zuzugsmöglichkeiten erweitert, aber an den grundlegenden Prinzipien der Steuerung festgehalten. So müssen Fachkräfte für den Zuzug im Regelfall (i) über Berufs- oder Hochschulabschlüsse verfügen, die in dem Land des Erwerbs staatlich anerkannt sind, (ii) diese Abschlüsse in Deutschland als gleichwertig anerkennen lassen bzw. bei Studienabschlüssen nachweisen, dass sie mit den Abschlüssen

deutscher Studiengänge vergleichbar sind, (iii) eine verbindliche Arbeitsplatzzusage nachweisen, (iv) nachweisen, dass die Arbeitsplatzzusage der Qualifikation des erlernten Berufs entspricht, (v) die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erreichen, die u.a. die Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen überprüft. Bei der Blauen Karte EU müssen zusätzlich Mindestverdienstschwel­len überschritten werden. Zusätzlich besteht die Möglichkeit der Einreise zur Anerkennung von Berufsabschlüssen und zur Arbeitssuche, die jedoch wiederum an zahlreiche Auflagen gebunden sind (vgl. Brücker et al. 2019; Adunts et al. 2022, Abschnitt 6.2).

Systeme, die über Mindestkriterien gesteuert werden, wirken leicht sehr restriktiv, weil alle Bedingungen erfüllt werden müssen. Demgegenüber können bei Punktesystemen einzelne Kriterien gegeneinander substituiert werden. Durch Mindestkriterien gesteuerte Systeme müssen sich deshalb auf wenige Kriterien beschränken, wenn sie nicht prohibitiv wirken sollen (Brücker et al. 2012, Kapitel 1; Brücker 2015; Chaloff/Lemaitre 2009; McHale/Rogers 2009). Beide Systeme können angebotsseitige Kriterien (z. B. Qualifikation, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter etc.) und nachfrageseitige Kriterien (z. B. Arbeitsplatzzusagen) miteinander kombinieren (Brücker et al. 2012; Chaloff/Lemaitre 2009). Dies ist auch in Deutschland der Fall, wo Qualifikationsauflagen mit Arbeitsplatzzusagen kombiniert werden.

Obwohl die rechtlichen Zugangsmöglichkeiten durch die verschiedenen Gesetzesnovellierungen in Deutschland erweitert wurden, hat der bisherige Rahmen die Erwartungen an die Steuerung der Fachkräfte- und sonstigen Arbeitsmigration noch nicht erfüllt, auch wenn die Wirkungen der Neuregelungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes noch nicht abschließend beurteilt werden können. So wurden 2021 nur rund 2.500 Aufenthaltserlaubnisse nach den Regelungen für Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen und rund 3.000 für Fachkräfte mit akademischen Abschlüssen erteilt, rund 12.000 Personen erhielten eine Blaue Karte EU. Die Möglichkeiten für den Zuzug zur Arbeitssuche wurden mit rund 200 Personen fast gar nicht genutzt (Graf 2022). Insgesamt entfielen unter den für neu zugezogene Personen erteilten Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken nur rund 25.000 auf Titel mit Qualifikationsauflagen (61 %), rund 15.000 auf Titel ohne Qualifikationsauflagen (39 %) (Tabelle A2). Auch wenn man berücksichtigt, dass die Zuzüge zu Erwerbszwecken 2022 gegenüber 2021 gestiegen sein dürften, spricht dies nicht dafür, dass das bisherige System den Anforderungen an die Steuerung der Erwerbsmigration bei einem steigenden Arbeits- und Fachkräftebedarf gerecht wird.

Eine der wesentlichen Hürden, mit hoher Wahrscheinlichkeit die wesentliche Hürde, dürfte in dem Nachweis der Gleichwertigkeit der beruflichen Abschlüsse bzw. der Vergleichbarkeit von Hochschulabschlüssen als Voraussetzung für den Zuzug von Fachkräften liegen. Dies wird in dem deutschen System der Fachkräfteeinwanderung besonders restriktiv gehandhabt, weil der Nachweis geführt werden muss, dass der Abschluss gleichwertig mit einem Referenzberuf in Deutschland ist. Dies ist, vor dem Hintergrund des weltweit bis auf wenige andere Länder nicht vergleichbaren dualen Ausbildungssystem in Deutschland, vor allem im Bereich der beruflichen Abschlüsse häufig nur schwer oder gar nicht zu erreichen. Die Zahl der Anträge auf Anerkennung beruflicher Abschlüsse steigt zwar, ist aber viel zu gering um eine Fachkräfteeinwanderung in größerem Umfang zu ermöglichen. So wurden in Deutschland 2021 knapp 12.000 erstmalige Bescheide zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen für Personen mit einem Wohnort im Ausland erteilt (Böse/Schmitz 2022), von denen allerdings

auch ein Teil auf Staatsangehörige aus der EU entfällt. Mit knapp 9.000 beschiedenen Anträgen wurde das Antragsgeschehen durch die reglementierten Berufe dominiert, 3.000 beschiedene Anträge entfielen auf die nicht-reglementierten Berufe, obwohl nur 12 Prozent der Beschäftigten in Deutschland in einem reglementierten Beruf tätig sind (Brücker et al. 2020). Nur eine Minderheit der Anträge wird positiv beschieden, mehrheitlich werden Ausgleichsmaßnahmen gefordert, die für eine Anerkennung erfüllt sein müssen. Das betrifft bei den reglementierten Berufen 74 Prozent und bei den nicht-reglementierten Berufen 51 Prozent der Bescheide von Personen, die ihre Ausbildung in einem Drittstaat absolviert haben. 2 Prozent der Anträge wurden vollständig abgelehnt (ebd.).² Die Länge der Anerkennungsverfahren sinkt bei den nicht-reglementierten Berufen und stagniert bei den reglementierten Berufen. Sie beträgt in den reglementierten Berufen, bei Antragstellenden, die ihre Ausbildung in einem Drittstaat absolviert haben, ab der vollständigen Einreichung aller Unterlagen im Durchschnitt 101 Tage und im Mittel (Median) 36 Tage, bei den nicht-reglementierten Berufen im Durchschnitt 60 Tage und im Mittel 36 Tage. Sehr viel länger dauert die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen. Bei denjenigen, die einen Bescheid auf Anerkennung erhalten haben, belief sich die Dauer der Ausgleichsmaßnahmen im Durchschnitt auf 490 Tage, im Mittel auf 444 Tage (Böse/Schmitz 2022).

Auch wenn die Zahl der Anerkennungsanträge steigt, so ist es wenig realistisch, dass bei mehr als 100.000 qualifizierten Fachkräften pro Jahr eine Gleichwertigkeitsprüfung aus dem Ausland erfolgreich durchgeführt werden kann. Besonders beunruhigend ist die niedrige Zahl der Anträge in den nicht-reglementierten Berufen, die die große Mehrheit der Beschäftigung in Deutschland umfassen. Bei Hochschulabsolventen ist der Nachweis der Vergleichbarkeit eines Studienabschlusses zu einem in einem deutschen Studiengang erworbenen Abschluss leichter als bei beruflichen Abschlüssen zu führen, weil im Hochschulbereich die Studiengänge eher international vergleichbar sind als Ausbildungen in der beruflichen Bildung. Aber in der Praxis stützt sich die Zeugnis-Bewertung von Hochschulabsolventen auf die *anabin*-Liste der Kultusministerkonferenz, die aber die ausländischen Studiengänge nur unvollständig abdeckt. Auch dies dürfte die Zahl der Anerkennung von Hochschulabschlüssen und damit den Zuzug von Hochschulabsolvent*innen reduzieren.

Insgesamt ist es wenig wahrscheinlich, dass in Deutschland die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften substanziell gesteigert werden kann, wenn an dem Prinzip der Gleichwertigkeitsprüfung bzw. der Vergleichbarkeitsprüfung in der gegenwärtigen Form festgehalten wird. Aus internationaler Perspektive stehen zu dem bestehenden Verfahren bei den nicht-reglementierten Berufen verschiedene grundlegende Alternativen zur Verfügung (vgl. ausführlich Adunts et al. 2022 sowie Eberhardt/Annen 2014; Konle-Seidl 2017; OECD 2017a; OECD 2017b). Ein Teil der wichtigsten Einwanderungsländer wie die USA, Kanada und das Vereinigte Königreich verzichtet ganz auf Gleichwertigkeitsprüfungen, diesen Ländern ist ein staatlich anerkannter Abschluss aus dem Land, in dem er erworben wurde, ausreichend. Hier entscheidet letztlich, sofern Arbeitsplatzzusagen gefordert werden, der Arbeitsmarkt über den Wert im Ausland erworbener Abschlüsse. Diese Länder zeichnen sich allerdings durch weniger berufsfachlich strukturierte Arbeitsmärkte aus als Deutschland. In einer anderen Ländergruppe (zu diesen Ländern gehören Australien, Neuseeland, Dänemark, Norwegen und Schweden)

² Die Ergebnisse wurden allerdings nicht nach dem Wohnort der Antragstellenden ausgewiesen.

werden allgemeine Qualifikationsstandards von beruflichen Abschlüssen und mitunter auch informell erworbener Kompetenzen überprüft, nicht aber die Gleichwertigkeit der Abschlüsse zu einem Referenzberuf. Hierfür sind inzwischen unterschiedliche Verfahren erprobt worden, mit denen die Qualifikationsstandards häufig in wenigen Tagen überprüft werden können, wobei sich die Verfahren und die Dauer der Prüfung zum Teil deutlich unterscheiden. In einer dritten Ländergruppe, dazu gehören vor allem Deutschland und Österreich, muss die Gleichwertigkeit zu einem Referenzberuf nachgewiesen werden, was zu den o.g. Problemen führt.

Bei den reglementierten Berufen wird in den meisten Ländern eine Anerkennung der Qualifikationen gefordert. Dies wird auch in Zukunft in Deutschland unabdingbar sein. Allerdings besteht auch hier ein Reformbedarf: Die in Deutschland geforderten Qualifikationen sind häufig an die deutschen Arbeits- und Ausbildungsstrukturen gebunden und international wenig harmonisiert. Beispielsweise werden die Qualifikationen von hochqualifizierten Pflegefachkräften aus dem Ausland, die ihre Qualifikationen durch ein Studium erworben haben, in Deutschland wegen zu geringer Praxisanteile der Ausbildung nicht anerkannt. Langfristig wird Deutschland seine Ausbildungs- und Arbeitsstrukturen auch stärker an international häufig zu Grunde gelegte Standards anpassen müssen, um der zunehmenden internationalen Mobilität der Arbeitskräfte und dem Fachkräftebedarf Rechnung zu tragen (Fitzenberger 2023).

Vor diesem Hintergrund wird der Erfolg einer Reform der Steuerung der Fachkräfte- und Arbeitsmigration wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, das System der Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen zu verändern. Grundsätzlich stehen dafür zwei Wege offen: Man könnte in den nicht-reglementierten Berufen ganz auf eine Anerkennung der Abschlüsse in Deutschland verzichten, sofern die Personen über staatlich anerkannte Berufs- oder Hochschulabschlüsse verfügen, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, und eine Arbeitsplatzzusage mindestens auf Fachkraftniveau nachgewiesen wird. Eine Alternative wäre eine Feststellung allgemeiner Qualifikationsstandards nach dem Vorbild der o.g. zweiten Ländergruppe.

In Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration kann empirisch gezeigt werden, dass ein solches Vorgehen weitgehend risikolos wäre. Fachkräfte, die mit einer Arbeitsplatzzusage nach Deutschland einreisen, erreichen auch mittel- und langfristig Beschäftigungs- und Erwerbstätigenquoten, die denen der deutschen Bevölkerung entsprechen oder sie sogar übertreffen (Adunts et al. 2022). Insofern wären die Risiken begrenzt. Dies wäre für den deutschen Arbeitsmarkt keineswegs neu, auch bei den Staatsangehörigen aus der EU, bei der Westbalkanregelung sowie Einwandernden aus anderen Hocheinkommensländern wird auf eine Gleichwertigkeitsprüfung in nicht-reglementierten Berufen verzichtet. Gleiches gilt für Personen, die über andere Zuzugswege nach Deutschland gekommen sind und dann eine Erwerbstätigkeit hier aufnehmen. Insofern verfügt ohnehin nur eine Minderheit der ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland über hier als gleichwertig anerkannte Abschlüsse, obwohl die große Mehrheit qualifizierten Tätigkeiten nachgeht. Befürchtungen, dass bei einem Verzicht auf Gleichwertigkeitsprüfungen die Qualität der Arbeits- und Produktionsprozesse leidet, bis hin zur Gefährdung des deutschen Wirtschaftsmodells, das auf dem dualen Ausbildungssystem beruhe, sind deswegen wenig plausibel. Derartige Risiken müssten sich längst eingestellt haben.

Richtig ist, dass die Anerkennung beruflicher Abschlüsse, insbesondere in den reglementierten Berufen, hohe Erträge in Hinblick auf die Beschäftigungschancen und Verdienste hat (vgl. u.a. Brücker et al. 2020). Insofern sollte die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen aus dem In- und Ausland weiter gefördert und ausgebaut werden. Es sollte auch stärker durch Berufserfahrung erworbene Qualifikationen anerkannt werden, auch das Instrument der Teilerkennung kann wegen seiner Signalwirkung im Arbeitsmarkt die Beschäftigungschancen und Verdienste erhöhen. Die Anerkennung sollte aber nicht zur Voraussetzung für den Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften gemacht werden.

Die geringe Nutzung der Zuzugsmöglichkeiten kann auch auf sogenannte untergesetzliche Probleme bei der Umsetzung zurückzuführen sein. Mögliche Ursachen sind hier u. a. Engpässe und die Dauer der Visaerteilung durch die Auslandsvertretungen, Engpässe bei den Ausländerbehörden und die Verfahren der Anerkennung beruflicher Abschlüsse bzw. der Überprüfung der Vergleichbarkeit von Hochschulabschlüssen. Es ist richtig, dass eine gut funktionierende Verwaltung auf allen Ebenen eine notwendige Bedingung für den Erfolg jeglicher gesetzlicher Regelung ist. Vor dem Hintergrund, dass der Rechtsrahmen selbst, bspw. durch die Anforderung der Gleichwertigkeit von beruflichen Abschlüssen zu einem Referenzberuf in Deutschland, restriktiv ausgestaltet ist, ist es jedoch wenig plausibel, dass die geringe Nutzung der Möglichkeiten des Zuzugs zu Erwerbszwecken *alleine* auf Engpässe im Verwaltungshandeln zurückzuführen sind. Zudem sollte die Steuerung der Erwerbsmigration durch den rechtlichen Rahmen nicht unabhängig von dem mit ihm verbundenen Verwaltungsaufwand betrachtet werden. Es ist aber notwendig, dass parallel zu dem Gesetzes- und Verordnungsentwurf alle Ebenen des mit der Erwerbsmigration verbundenen Verwaltungshandelns, darunter die Visaerteilung und Terminvergabe durch das Auswärtige Amt, die mit der Anerkennung von beruflichen Abschlüssen beauftragten Stellen, die Ausländerämter, die Erteilung von Zustimmungen durch die Bundesagentur für Arbeit u. ä. auf den Prüfstand gestellt und ggf. reformiert werden.

4.2 Bewertung der wichtigsten Aspekte des Gesetzesentwurfs

Der Gesetzesentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung enthält in Verbindung mit dem Verordnungsentwurf zahlreiche Neuregelungen, die die Spielräume für die Fachkräfteeinwanderung erweitern. Ein Teil dieser Neuregelungen bewegt sich im Rahmen der alten Rechtssystematik, an einigen Stellen weist der Gesetzesentwurf in Verbindung mit dem Verordnungsentwurf jedoch erheblich darüber hinaus. Hier wird zwischen Teilen des Entwurfs unterschieden, die kleinere, eher inkrementelle Veränderungen enthalten, und Teilen, die wesentliche, auch systematisch neue Aspekte umfassen.

4.2.1 Weiterentwicklungen des bestehenden Systems

Zu den wichtigsten Veränderungen, die den bestehenden Rechtsrahmen weiterentwickeln, gehören in dem Gesetzesentwurf:

- Die **Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU** werden auf 56,6 Prozent der Bemessungsgrundlage für die allgemeine Rentenversicherung gesenkt, für Engpassberufe auf 45,3 Prozent. Die Absenkung ist sinnvoll; das geforderte Verdienstniveau entspricht den

Einstiegsgehältern von Deutschen und Ausländer*innen auf Experten- und Spezialistenniveau.

- Bei dem Zuzug von Fachkräften muss der in der Arbeitsplatzzusage festgelegte Beruf nicht mehr dem erlernten Beruf entsprechen, sondern nur dem [allgemeinen Qualifikationsniveau](#). Auch diese Änderung ist sinnvoll und trägt den notwendigen Veränderungen und Anpassungen der Berufs- und Tätigkeitsfelder im Lebensverlauf in einer dynamischen Volkswirtschaft Rechnung.
- Die schon bestehende Möglichkeit des Aufenthalts [zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse](#) wird von zwei auf drei Jahre verlängert. Zudem wird das neue Instrument der „Anerkennungspartnerschaften“ eingeführt. Eine Vereinbarung zwischen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen ist zwar sinnvoll, allerdings entsprechen die dort vorgesehen Verpflichtungen den bereits bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen und es werden zusätzliche Auflagen für die Arbeitgeber*innen eingeführt. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass die Regelung größere Wirkungen entfalten wird.
- Die [Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten](#) während Studium und Berufsausbildung werden erweitert. Es handelt sich um eine marginale Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten, die voraussichtlich keine starken Effekte haben wird.

Auch der Entwurf zur Beschäftigungsverordnung (siehe die gesonderte Stellungnahme) enthält eine Reihe von Änderungen, mit denen das bestehende System der Fachkräfteeinwanderung weiterentwickelt wird:

- Es werden [kurzfristige kontingente Beschäftigungsverhältnisse](#) mit einer maximalen Beschäftigungsdauer von 180 Arbeitstagen im Jahr eingeführt. Die Beschäftigungsverhältnisse sind auf tarifgebundene Arbeitgeber*innen bzw. Branchen mit einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen beschränkt. Die Neuregelung erweitert die bestehenden Regelungen für Saisonarbeitskräfte, zugleich wird sichergestellt, dass die Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden. Die Regelung ist sinnvoll und erweitert die Optionen für kurzfristige Beschäftigungen über die branchenspezifischen Regelungen für Saisonarbeit hinaus.
- Die sogenannte „[Westbalkanregelung](#)“ wird entfristet und das Kontingent von 25.000 auf 50.000 Personen erhöht. Die Westbalkanregelung wurde vom IAB evaluiert. Die wichtigsten Ergebnisse zeigen, dass Personen, die diese Regelung genutzt haben, außergewöhnlich hohe Beschäftigungsquoten und sehr geringe Arbeitslosen- und Leistungsbezugsquoten aufweisen, auch verfügen gut 60 Prozent über qualifizierte Berufs- und Hochschulabschlüsse und knapp 60 Prozent sind als Fachkräfte, Expert*innen und Spezialist*innen beschäftigt. Vor diesem Hintergrund ist die Ausdehnung der Westbalkanregelung zu begrüßen. Eine Kontingentierung ist aus volkswirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive nicht notwendig; eine Ausdehnung auf andere Länder sollte geprüft werden.

4.2.2 Wesentliche Innovationen des Gesetzes- und Verordnungsentwurfs

Die Entwürfe des Gesetzes und der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung enthalten zwei wesentliche Veränderungen, die über die bestehende Systematik hinausweisen:

- Der Entwurf der Beschäftigungsverordnung sieht die neue Möglichkeit des Zuzugs und Aufenthalts von [Fachkräften ohne Anerkennung der Abschlüsse in Deutschland](#) vor, sofern sie (i) über Berufs- oder Hochschulabschlüsse verfügen, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, (ii) über eine zweijährige einschlägige Berufserfahrung verfügen und (iii) eine Arbeitsplatzzusage mit einem Mindestgehalt von 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung nachweisen können. Davon kann abgewichen werden, wenn der Arbeitgeber*innen tarifgebunden ist. Die Anerkennung der Berufs- und Studienabschlüsse in Deutschland ist nicht notwendig. Diese Neuregelung stellt die wesentliche Innovation des gesamten Vorhabens dar, weil sie erstmals systematisch mit dem auf der Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen beruhendem System der Fachkräfteeinwanderung bricht. Allerdings liegen die vorgesehenen Einkommensschwellen deutlich über dem 75-Prozentperzentil der Verdienste von in- und ausländischen Fachkräften in Deutschland in den ersten 12 Monaten der Beschäftigung in Deutschland, auch wesentlich über den mittleren Verdiensten von Personen die 4 bis 5 Jahre in Deutschland beschäftigt waren (Tabelle A3). Insofern dürften diese Verdienstschwellen fast prohibitiv hoch sein. Die Regelung wird darum voraussichtlich nur für Betriebe greifen, die tarifgebunden sind. Das betrifft allerdings nur 43 Prozent der Beschäftigten in Deutschland und schließt vor allem mittelständische und kleinere Unternehmen aus. Sinnvoll wäre es deshalb, wenn anstelle der Tarifbindung festgeschrieben wird, dass die Flächentarifverträge in Hinblick auf die Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen auf die Arbeitsverträge unabhängig von der Tarifbindung der Arbeitgeber*innen angewendet werden müssen. Alternativ müsste ein Mindestgehalt, das entweder den mittleren Einstiegsverdiensten von Fachkräften oder demjenigen von Fachkräften mit einer zweijährigen Berufserfahrung entspricht, vereinbart werden (vgl. Stellungnahme zur Beschäftigungsverordnung).
- Der Gesetzentwurf sieht die neue Option des Zuzugs zur [Arbeitssuche über ein Punktesystem](#) vor („Chancenkarte“). Die Personen müssen über Berufs- und Hochschulabschlüsse, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, verfügen sowie die Sicherung des Lebensunterhalts nachweisen. Ferner müssen sie eine Mindestpunktzahl erreichen, wobei Punkte für die Teilanerkennung von Berufsabschlüssen, einschlägige Berufserfahrung, deutsche Sprachkenntnisse, das Lebensalter, frühere Aufenthalte in Deutschland und die Förderung der Integration durch in Deutschland lebende Personen vergeben werden. Der Aufenthalt zur Arbeitssuche ist auf ein Jahr befristet, während dieser Zeit darf eine Nebenbeschäftigung zur Arbeitssuche ausgeübt werden. Vergleichbare Punktesysteme existieren international, aber nicht für den Zuzug zur Arbeitssuche. In einer zweiten Stufe müssen die Personen für einen längeren Aufenthalt die übrigen Auflagen des Systems der Fachkräfteeinwanderung erfüllen. Es ist zweifelhaft, dass dies für einen größeren Personenkreis attraktiv ist. In der Vergangenheit haben nur rund 200 Personen pro Jahr die, allerdings restriktiveren, Möglichkeiten zur

Arbeitssuche genutzt. Dies könnte sich jetzt durch den Signalwert des Punktesystems und die Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten erhöhen, allerdings ist zu berücksichtigen, dass viele Menschen sehr viel einfachere Möglichkeiten für die Arbeitssuche, etwa den Aufenthalt über ein Touristenvisum, nutzen, auch wenn sie sich dann nur kürzer in Deutschland aufhalten und keiner Nebenbeschäftigung nachgehen können. Bei einer Beschränkung auf die Arbeitssuche wäre ein sehr viel einfacheres System, das sich auf den Nachweis von Berufs- und Hochschulabschlüssen und die Sicherung des Lebensunterhalts beschränkt, deshalb vorzuziehen. Eine Alternative wäre die Öffnung eines kontingentierten angebotsorientierten Zuzugsweges, d. h. eines Zuzugsweges ohne verbindliche Arbeitsplatzzusage, der sich auf ähnliche Kriterien stützt, aber die Aufnahme einer dauerhaften Beschäftigung unabhängig von den übrigen Auflagen des Aufenthaltsrechts und der Beschäftigung ermöglicht. Grundsätzlich sind rein angebotsorientierte Systeme, die auf eine verbindliche Arbeitsplatzzusage verzichten, etwas höhere Arbeitsmarktrisiken für die Betroffenen als Systeme, die einen Arbeitsplatz beim Zuzug voraussetzen. Die internationalen Erfahrungen fallen deshalb unterschiedlich aus. Allerdings können diese Risiken durch ein Kontingent begrenzt werden. Ein solches System sollte fortlaufend evaluiert werden.

5 Bewertung der Einzelregelungen des Gesetzentwurfs

5.1 Blaue Karte EU

5.1.1 Ausgangslage und Ziele

Die Blaue Karte EU ist ein Zuzugsweg für hochqualifizierte Arbeitskräfte, dessen Rahmen durch die Hochqualifiziertenrichtlinie der EU festgelegt wird und in nationales Recht umzusetzen ist. Die Blaue Karte EU können Personen erhalten, die einen in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss haben und deren Verdienste ein Mindestgehalt überschreiten. Bei IT-Fachkräften kann anstelle eines Hochschulabschlusses die Berufsqualifikation auch durch einschlägige Berufserfahrung nachgewiesen werden. Inhaber*innen der Blauen Karte EU profitieren im Gegensatz zu Fachkräften mit Berufs- und Hochschulabschlüssen nach § 18b AufenthG von erleichterten Bedingungen des Familiennachzugs sowie kürzeren Fristen für die Erlangung einer Niederlassungserlaubnis. Obwohl die Zugangsvoraussetzungen für die Blaue Karte EU durch die Gehaltsschwellen anspruchsvoller als die Regelungen für Fachkräfte mit anerkannten Berufs- und Hochschulabschlüssen nach § 18b AufenthG sind, wird die Blaue Karte EU sehr viel häufiger genutzt: So belief sich 2021 die Zahl der Personen, die auf Grundlage der Regelungen für die Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG) nach Deutschland eingereist sind, auf 11.768 Personen, während 3.034 Personen die Regelung für Fachkräfte mit Hochschulabschlüssen nach § 18b Abs. 1 AufenthG und 2.494 Personen die Regelung für Fachkräfte mit Berufsabschlüssen nach § 18a AufenthG in Anspruch genommen haben (Tabelle A2).

Durch die Novellierung der Hochqualifiziertenrichtlinie (Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021) wird auch eine Anpassung

des deutschen Rechts notwendig. Der Gesetzentwurf sieht eine umfassende Neuregelung vor, die jetzt im neuen § 18g (statt bisher § 18b Absatz 2) des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vorgenommen wird. Die wesentlichen Veränderungen sind das Absenken der Gehaltsschwellen auf 56,6 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Rentenversicherung bzw. 45,3 Prozent für spezifische Engpassberufe und die deutliche Erweiterung der Liste der Engpassberufe. Ferner sollen die Möglichkeiten für den Familiennachzug sowie die Mobilität im gemeinsamen Binnenmarkt erweitert sowie der Arbeitgeber*innenwechsel erleichtert werden. Auch können Personen, die einen anerkannten Schutzstatus haben, die Blaue Karte EU beantragen.

Insgesamt sieht der Gesetzentwurf also eine Reihe von Veränderungen vor, mit denen der Kreis der Personen, die die Blaue Karte erhalten können, erweitert wird und die Anreize für den Zuzug von Hochqualifizierten gestärkt werden sollen.

5.1.2 Die Neuregelungen im Einzelnen

Die Neufassung des Aufenthaltsgesetzes in § 18g des Gesetzentwurfs sieht im Einzelnen folgende Neuregelungen vor:

- **Absenkung der Gehaltsschwellen:** In Regelberufen sinkt das Mindestgehalt von zwei Dritteln der jährlichen Bemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (das entspricht im Jahr 2023 58.400 €) auf 56,6 Prozent (das entspräche einem Bruttomonatsgehalt im Jahr 2023 von 4.182 € in den alten und von 4.019 € in den neuen Bundesländern). In Engpassberufen galt schon vorher eine niedrigere Grenze, die im neuen Gesetz weiter gesenkt wird, von 52 Prozent der jährlichen Bemessungsgrundlage auf 45,3 Prozent (3.307 € in den alten bzw. 3.216 € in den neuen Bundesländern).
- **Erweiterung des Kreises der Engpassberufe:** Zusätzlich zu Naturwissenschaftler*innen, Mathematiker*innen, Ingenieur*innen (ISCO-08: 21), Ärzt*innen (221), akademischen und vergleichbaren Fachkräften in der Informations- und Kommunikationstechnologie (25) sollen nun auch folgende Berufe in die Gruppe der Engpassberufe, für die die abgesenkten Gehaltsschwellen gelten, aufgenommen werden:³ Führungskräfte in der Produktion bei der Herstellung von Waren, im Bergbau und im Bau sowie in der Logistik (132), Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie (133), Führungskräfte in der Erbringung von speziellen Dienstleistungen, darunter die Bereiche Kinderbetreuung, Gesundheitswesen, Altenbetreuung, Sozialfürsorge, Bildungswesen, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (134), Tierärzt*innen (225), sonstige akademische und verwandte Gesundheitsberufe (226), darunter Zahnärzt*innen, Apotheker*innen, akademische und vergleichbare Fachkräfte in den Bereichen Umwelt- und Arbeitsmedizin (darunter: Hygiene, Physiotherapeut*innen, Diätolog*innen und Ernährungsberater*innen, Audiolog*innen und Sprachtherapeut*innen, Optometrist*innen und Orthoptist*innen), Lehrkräfte in den Bereichen Universitäts- und Berufsbildung, Sekundar-, Primar- und Vorschulbildung und sonstige (23). In einer von BMI und BMAS angekündigten Überarbeitung des dem IAB für diese Stellungnahme vorliegenden Gesetzentwurfs wurden

³ Die Nummern gehen auf die Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) (ABl. L 292 vom 10.11.2009) zurück.

akademische und vergleichbare Krankenpflege- und Geburtshilfefachkräfte (222) mit in die Liste der Engpassberufe aufgenommen. Der Diskussionsprozess – auch zu weiteren Ergänzungen – ist noch nicht abgeschlossen.

- **Weitere Absenkung der Gehaltsschwellen:** Auch für Personen in Regelberufen, deren Hochschulabschluss erst höchstens drei Jahre zurückliegt, soll das Mindestgehalt auf das Niveau für Engpassberufe gesenkt werden.
- **Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten ohne Hochschulabschluss für IT- und ähnliche Fachkräfte:** Neben den schon bestehenden Möglichkeiten für IT-Fachkräfte können nach dem Gesetzentwurf „Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie“ (133) und „Akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie“ (25) eine Blaue Karte EU erhalten, auch wenn sie *keinen* Hochschulabschluss besitzen. Hierzu zählen u. a. Software-, Web und Multimediaentwickler*innen. Sie müssen nicht-formale Qualifikationen in Form einer mindestens 3-jährigen Berufserfahrung in den letzten 7 Jahren vorweisen. Wie bei den Personen mit Hochschulabschluss in Engpassberufen muss die BA zustimmen und prüft dabei auch die Dauer der Berufserfahrung und ob diese für die angestrebte Beschäftigung ausreicht.
- **Wegfall des Ausschlussgrunds für Schutzsuchende:** Der Ausschlussgrund für humanitär Schutzsuchende nach dem bisherigen § 19f entfällt, so dass auch Schutzberechtigte nach Anerkennung ihres Asylantrags bzw. nach Gewährung subsidiären Schutzes – bei Erfüllung aller Voraussetzungen – nachträglich die Blaue Karte EU erhalten können.
- **Erleichterung des Familiennachzugs für Inhaber*innen der Blauen Karte EU:** Bereits im bestehenden Recht besteht die vereinfachte Möglichkeit des Nachzugs von Familienangehörigen, auch wenn sie kein Deutsch sprechen, und berechtigt diese zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Neu ist, dass die Entscheidung über die Anträge von Familienangehörigen und die Mitteilung über deren Ausgang nun gleichzeitig mit der Entscheidung über den Antrag auf Blaue Karte zu erfolgen haben. Außerdem können die Familienangehörigen – wenn Inhaber*innen einer ursprünglich im Ausland ausgestellten Blauen Karte EU bei Umzug eine neue Blaue Karte EU in Deutschland erhalten – mit den im vorherigen Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstiteln nach Deutschland einreisen, ohne ein Visumsverfahren zu durchlaufen.
- **Erleichterung der Mobilität für Inhaber*innen einer Blauen Karte EU:** Bei kurzfristigen Aufenthalten (etwa Geschäftsreisen) von Personen, die mit einer in einem anderen EU-Mitgliedsland ausgestellten Blauen Karte EU einreisen, wird jetzt kein Aufenthaltstitel und keine Arbeitserlaubnis der Bundesagentur für Arbeit mehr benötigt, wenn die Dauer des Aufenthalts 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen nicht überschreitet. Zusätzlich wird der Prüfaufwand für die Antragstellung auf Blaue Karte EU in Deutschland für Personen, die bereits für mind. 12 Monate in Besitz einer Blauen Karte eines anderen EU-Mitgliedslands sind, reduziert.
- **Erleichterung des Arbeitgeber*innenwechsels:** Eine erneute Prüfung der Voraussetzungen zur Erteilung der Blauen Karte mit der Möglichkeit der Ablehnung durch die Ausländerbehörde ist zukünftig lediglich in den ersten 12 Monaten (vorher 24 Monate)

erforderlich. Nach Ablauf dieser Frist muss der Arbeitgeber*innenwechsel lediglich der Ausländerbehörde mitgeteilt werden.

- **Reduzierung der Zustimmungspflicht durch die BA:** Unverändert muss die BA nur bei Engpassberufen zustimmen. Dieser Prozess beschränkt sich auf die Vergleichbarkeitsprüfung in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. Sie entfällt nach der neuen Regelung, wenn die antragstellende Person einen inländischen Hochschulabschluss besitzt.

5.1.3 Bewertung

Die geplanten Neuregelungen senken die Hürden für den Zuzug von hochqualifizierten Arbeitskräften mit in Deutschland anerkannten akademischen Abschlüssen, davon wird allerdings im Bereich des IT-Sektors (Informations- und Kommunikationstechnologien) abgewichen. Der Gesetzentwurf schöpft bei den Mindestgehaltsgrenzen die durch das EU Recht vorgegebenen Spielräume weitgehend, aber nicht vollständig aus. Die Mindestgehaltsgrenzen sind aber insofern realistisch, als sie den mittleren Gehältern auf Spezialisten- und Experten-Niveau zu Beginn der Erwerbsbiografien in Deutschland entsprechen. Insofern dürften die Gehaltsschwellen den Zuzug von Hochschulabsolvent*innen und anderen Fachkräften mit vergleichbaren Qualifikationen nicht wesentlich beschränken.

Auch die Öffnung der Blauen Karte für Personen mit Berufserfahrung im IT-Sektor ohne Hochschulabschluss ist zu begrüßen und kommt einer hohen Arbeitsnachfrage nach Beschäftigten im IT-Sektor auch ohne Hochschulabschluss nach. So ergeben Auswertungen basierend auf Daten der Beschäftigtenstatistik der BA zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zum Stand August 2022, dass 55 Prozent der insgesamt knapp 3 Millionen „Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie“ (ISCO-08: 25) einen Hochschulabschluss haben.

Die Erweiterung des Kreises der Engpassberufe ist sinnvoll und trägt der veränderten Lage auf dem Arbeitsmarkt Rechnung. Allerdings fehlen zahlreiche Engpassberufe, etwa im Bau- und Umweltbereich u. a.⁴

Dies verweist auf ein grundlegendes Problem: Die Blaue Karte EU bleibt im Wesentlichen – mit Ausnahme des IT-Sektors – Arbeitskräften mit akademischen Abschlüssen vorbehalten. Aber auch andere Fachkräfte sind stark nachgefragt und können in spezifischen Arbeitsmarktsegmenten die Gehaltsgrenzen erreichen. Es gibt arbeitsmarktpolitisch keine nachvollziehbaren Gründe, diese Gruppen von der Blauen Karte EU auszuschließen.

Auch die übrigen Neuregelungen – Erleichterung des Familiennachzugs, der Mobilität und des Arbeitgeber*innenwechsels – sind sinnvoll und werden die Attraktivität der Blauen Karte EU erhöhen. Mit der Beseitigung des Ausschlusses von Personen mit einem anerkannten Schutzstatus von der Blauen Karte EU wird eine Diskriminierung dieser Gruppe im geltenden Recht aufgehoben. Dieser Schritt war überfällig und verbessert die Integrationschancen dieser Gruppe.

⁴ Laut Fachkräfteengpassanalyse der BA treten Engpässe „[...] vor allem in der Pflege, im Bereich der medizinischen Berufe, in Bau- und Handwerksberufen und in IT-Berufen“ (Fachkräfteengpassanalyse 2021, S. 5) auf.

Insgesamt wird durch die Neuregelungen der potenzielle Kreis der Personen, die über die Blaue Karte EU nach Deutschland einreisen und einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, erweitert. Auch wird die Attraktivität der Blauen Karte EU durch einige Einzelmaßnahmen etwas erhöht. Diese Maßnahmen werden die Zahl der Nutzer*innen der Blauen Karte EU zumindest etwas erhöhen – auch wenn die genauen Wirkungen nicht exakt quantifiziert werden können.

Neben diesen Aspekten könnte die Reichweite der Blauen Karte EU erheblich erweitert werden, wenn sie auf den Grundsatz der Anerkennung der Abschlüsse in nicht-reglementierten Berufen verzichtet. Die Nutzung der Blauen Karte EU ist aufgrund der hohen Gehaltsschwellen ohnehin auf Personen beschränkt, die in Deutschland einer Spezialisten- und Expertentätigkeit nachgehen. Da die Personen in der Regel über Hochschulabschlüsse verfügen müssen, die im Land des Erwerbs der Abschlüsse anerkannt sind, handelt es sich ohnehin um (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte. Die Überprüfung des Werts dieser Qualifikationen erfolgt faktisch durch den Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktrisiken ergäben sich bei einem solchen Vorgehen nicht. Die Wirksamkeit und Attraktivität dieses Zuzugswegs würde aber, auch im Wettbewerb mit anderen Einwanderungsländern, erheblich gesteigert.

5.2 Qualifikationsanforderungen des Zielberufs

5.2.1 Ausgangslage und Neuregelung

Der Zuzug und Aufenthalt von Fachkräften mit abgeschlossener Berufsausbildung (§ 18a AufenthG) setzt die Anerkennung dieser Abschlüsse als gleichwertig zu einem Referenzberuf in Deutschland voraus. Bei Personen mit im Ausland erworbenen Hochschulabschlüssen müssen die Studiengänge vergleichbar mit Studiengängen in Deutschland sein (§ 18b). Im bisherigen Recht wurde zudem verlangt, dass eine Arbeitsplatzzusage vorliegt, in dem die ausgeübte Tätigkeit dem Ausbildungs- bzw. Hochschulabschluss entspricht, d. h. es konnte nur eine Tätigkeit in dem erlernten Beruf ausgeübt werden. Dies schränkte die Arbeitsplatzwahl ein.

Der Gesetzentwurf sieht nun vor, dass jede qualifizierte Beschäftigung aufgenommen werden kann. Die Beschränkung auf die der Qualifikation entsprechenden Berufe („Zu der ihre Qualifikation sie befähigt“) entfällt. Die Zustimmung der BA ist nicht mehr notwendig, wenn ein inländischer Berufsabschluss oder ein Hochschulabschluss vorliegt.

5.2.2 Bewertung

Der Verzicht auf eine enge Auslegung der zur Qualifikation passenden Beschäftigung hin zu einer weitergefassten Regelung, die lediglich allgemein eine qualifizierte Tätigkeit voraussetzt – d. h. eine Tätigkeit, die in der Regel von Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung ausgeübt wird (Fachkräfte, Spezialisten oder Experten nach der Klassifizierung der BA) – ist sinnvoll. Arbeitsmärkte und Qualifikationsanforderungen ändern sich stark im Zeitverlauf, sodass auch in Deutschland viele qualifizierte Beschäftigte im Verlauf ihrer Erwerbsbiografie häufig in anderen Berufen als den Ausbildungsberufen arbeiten. Dies ist in einer dynamischen Volkswirtschaft, die dem technologischen Wandel unterliegt, nicht nur notwendig, sondern auch sinnvoll und trägt zur Vermeidung von Fehlallokationen sowie zur Produktivitätssteigerung bei.

Der Wegfall der Zustimmungspflicht der BA bei Vorliegen eines inländischen Berufs- oder Hochschulabschlusses dürfte den Wechsel von Aufenthaltstiteln zu Bildungs- hin zu Erwerbszwecken erleichtern und ist ebenfalls positiv zu bewerten.

5.3 Aufenthalt zur Anerkennung von Abschlüssen

5.3.1 Ausgangslage und Ziele

Das bisherige Recht verlangt mit wenigen Ausnahmen, dass im Ausland erworbene Berufsabschlüsse in Deutschland als gleichwertig zu einem Referenzberuf anerkannt sein müssen, bevor eine Erwerbstätigkeit aufgenommen werden kann. Bei im Ausland erworbenen Studienabschlüssen muss nachgewiesen werden, dass der jeweilige Studiengang vergleichbar zu einem deutschen Studiengang ist. Die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen ist daher eine hohe Hürde, weil die beruflichen Bildungssysteme im Ausland in der Regel nicht mit dem dualen Ausbildungssystem in Deutschland vergleichbar sind. Zudem kann sich die Anerkennung aus dem Ausland als sehr schwierig erweisen. Es gelingt deshalb nur wenigen tausend Personen im Jahr die Anerkennung ihrer beruflichen Abschlüsse aus dem Ausland zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund sieht bereits das geltende Recht den befristeten Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen in Deutschland vor (§ 16d AufenthG). Bisher enthält das Aufenthaltsgesetz verschiedene Optionen für den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen: den Aufenthalt zur Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichsmaßnahmen und der dazugehörigen Prüfungen, sofern die zuständige Anerkennungsstelle diese als notwendig für die vollständige Anerkennung erachtet (§ 16d AufenthG, Abs. 1), den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen, sofern die zuständige Anerkennungsstelle festgestellt hat, dass schwerpunktmäßig Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten in der betrieblichen Praxis fehlen (§ 16d AufenthG, Abs. 3), den Aufenthalt zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse im Rahmen von bilateralen Vermittlungsabreden (§ 16d AufenthG, Abs. 4) sowie einen kurzfristigen Aufenthalt zum Ablegen der notwendigen Prüfungen (§ 16d AufenthG, Abs. 5). Der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Anerkennung von Abschlüssen ist an anspruchsvolle Voraussetzungen auf Seiten der Antragsteller*innen wie auch auf Seiten der Arbeitgeber*innen geknüpft: Der Arbeitnehmer*innen müssen über einen beruflichen Abschluss verfügen, der in dem Land, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist, entsprechende Sprachkenntnisse, in der Regel aber mindestens hinreichende deutsche Sprachkenntnisse besitzen (gemäß § 2 Abs. 10 AufenthG entspricht dies Niveau A2 gemäß des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen), und bereits eine Anerkennung seiner Abschlüsse beantragt haben bzw. ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben. Die Arbeitgeber*innen oder eine andere Stelle müssen nachweisen, dass die Qualifizierungsmaßnahmen geeignet sind, damit die Anerkennung erreicht werden kann (für die Maßnahmen nach § 16d AufenthG Abs. 1), ein einschlägiges Arbeitsplatzangebot vorliegt und die Arbeitgeber*innen sich verpflichten, die für den Ausgleich der von der zuständigen Stelle festgestellten Unterschiede innerhalb dieser Zeit zu ermöglichen (für die Maßnahmen nach § 16d AufenthG Abs. 2). Die Ausübung einer Beschäftigung bis zur Anerkennung ist, wiederum unter spezifischen Bedingungen und

Auflagen, möglich. Bislang werden diese Möglichkeiten nur in geringem Umfang genutzt: Im Jahr 2021 wurden knapp 5.000 Aufenthaltserlaubnisse für neu eingereiste Personen nach § 16d AufenthG erteilt, ein erheblicher Teil davon entfiel auf bilaterale Vermittlungsabsprachen.

Der Gesetzentwurf enthält verschiedene Änderungen, um die Möglichkeiten des Aufenthalts zur Anerkennung von Abschlüssen auszuweiten: So werden die Fristen für den Aufenthalt zur Anerkennung von Berufsabschlüssen verlängert und die Beschäftigungs- und Zuverdienstmöglichkeiten erweitert. Neu eingeführt wird das Modell einer „Anerkennungspartnerschaft“, bei der die Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen wechselseitig eine Verpflichtung eingehen sollen. Ebenfalls neu eingeführt wird eine „Qualifikationsanalyse“, die es Arbeitnehmer*innen ohne schriftlichen Nachweis über ihre Qualifikationen ermöglichen soll, ihre Qualifikation feststellen zu lassen.

5.3.2 Die Neuregelungen im Einzelnen

Im Einzelnen enthält der Gesetzentwurf folgende Änderungen:

- **Fristverlängerungen:** Die Frist für den Aufenthalt zur Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichmaßnahmen wird von 18 auf 24 Monate verlängert (§ 16d AufenthG, Abs. 1). Die Frist für den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen wird von zwei auf drei Jahre verlängert (§ 16d AufenthG, Abs. 3).
- **Ausweitung von Beschäftigungsmöglichkeiten:** Die Möglichkeit zur qualifikationsunabhängigen Ausübung einer Beschäftigung bei der Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichmaßnahmen wird von 10 auf 20 Wochenstunden erhöht (§ 16d, AufenthG, Abs. 1). Auch im Rahmen bilateraler Vermittlungsabsprachen wird die Möglichkeit zur Ausübung von der Qualifikation des Zielberufs unabhängigen Beschäftigung von 10 auf 20 Wochenstunden erhöht.
- **Anerkennungspartnerschaften:** Das Instrument der „Anerkennungspartnerschaften“ wurde neu aufgenommen (§ 16d AufenthG, Abs. 3a). Im Grundsatz müssen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen die gleichen Verpflichtungen bei dem Aufenthalt zur Anerkennung von Abschlüssen eingehen, wie sie auch die alte Regelung in § 16 AufenthG, Abs. 3 vorsieht: Die Arbeitnehmer*innen muss über einen staatlich anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss und hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, ferner muss ein Arbeitsplatzangebot vorliegen. Die Arbeitnehmer*innen müssen sich vertraglich verpflichten, das Verfahren für die Anerkennung ihrer Abschlüsse aufzunehmen und durchzuführen, die Arbeitgeber*innen, ihnen die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung der Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen. Allerdings besteht die gleiche Verpflichtung der Arbeitgeber*innen bereits in der Regelung nach § 16d Abs. 3 AufenthG gegenüber dem Staat. Zusätzlich müssen die Arbeitgeber*innen bei den Anerkennungspartnerschaften den Nachweis führen, dass sie für die Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet sind.
- **Qualifikationsanalyse:** Neu aufgenommen wurde die Möglichkeit zur Feststellung der Gleichwertigkeit einer Qualifikation (§ 16d AufenthG, Abs. 6). Hierfür muss die Person glaubwürdig machen, dass sie über die entsprechenden Berufsqualifikationen verfügt, ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und sie über die für die Tätigkeit notwendigen, mindestens

aber hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt. Diese Regelung wurde für Personen geschaffen, die durch nicht von ihnen zu vertretende Umstände über keine Dokumente verfügen, die ihre beruflichen Qualifikationen nachweisen.

5.3.3 Bewertung

Die Reformen des Gesetzentwurfs bewegen sich im Rahmen des bereits in der Vergangenheit verfolgten Ansatzes, die Hürden für die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen dadurch zu senken, dass die Möglichkeit eröffnet wurde, dies von Deutschland aus zu betreiben. Es ist zwar unmittelbar einleuchtend, dass die Anerkennung leichter in Deutschland als aus dem Ausland betrieben werden kann. Für die vergleichsweise geringe Nutzung dieses Weges gibt es jedoch gute Gründe: Vor dem Hintergrund der häufig nicht vergleichbaren Bildungssysteme bestehen für die Arbeitnehmer*innen wie auch die Arbeitgeber*innen erhebliche Risiken, dass ein solches Verfahren scheitert oder nicht innerhalb der festgelegten Fristen erreicht werden kann. Da die Migration wie auch die Einstellung von Arbeitnehmer*innen mit erheblichen Kosten verbunden ist, sinken mit diesen Risiken die Migrations- und Einstellungsanreize, zumal andere Einwanderungsländer auf diese Anerkennungsverfahren verzichten. Darum sind von diesen Neuregelungen voraussichtlich keine großen Effekte zu erwarten.

Die wichtigsten materiellen Änderungen sind die Verlängerung der Fristen und die Erweiterung der Zuverdienstmöglichkeiten. Beides dürfte die Attraktivität der Regelungen etwas erhöhen. Die Anerkennungspartnerschaften sind zwar grundsätzlich eine innovative Idee, weil die Anerkennungsverfahren in der Tat von beiden Seiten, Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen, betrieben werden müssen, wenn sie erfolgreich sein sollen. Die Verpflichtungen ähneln aber sehr stark den bereits existierenden gesetzlichen Verpflichtungen, so dass es fraglich ist, ob durch diese Regelung ein großer Mehrwert entsteht. Zudem ist die Regelung mit zusätzlichen Auflagen für die Arbeitgeber*innen verbunden, so dass es nicht unwahrscheinlich ist, dass weiterhin die bestehenden Regelungen und nicht die Anerkennungspartnerschaften genutzt werden. Es wäre sinnvoller gewesen, diese Regelung gesetzlich zu privilegieren und nicht mit zusätzlichen Auflagen zu versehen.

Das Verfahren zur Qualifikationsanalyse ist sinnvoll und weist über den engen vorgesehenen Anwendungsbereich hinaus: In anderen Einwanderungsländern wie Australien und einigen skandinavischen Ländern werden anstelle von aufwändigen Anerkennungsverfahren vereinfachte Qualifikationsfeststellungsverfahren eingesetzt, um das allgemeine Qualifikationsniveau zu überprüfen. Dies könnte auch für Deutschland sinnvoll sein. Dies würde auch die Anerkennung von durch Berufserfahrung erworbenen Qualifikationen ermöglichen und die Anreize stärken, sich darauf aufbauend weiter zu qualifizieren.

5.4 Beschäftigung während Ausbildung und Studium

5.4.1 Ausgangslage und Neuregelungen

Das deutsche Recht sieht die Möglichkeit des Aufenthalts für eine betriebliche oder schulische Berufsausbildung und Weiterbildung (§ 16a AufenthG) und für ein Hochschulstudium (§ 16b und § 16c AufenthG) vor. Diese Möglichkeiten bleiben unverändert. Nach dem Gesetzentwurf soll für Personen, die sich im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung in Deutschland aufhalten,

die Möglichkeit der Ausübung einer vorübergehenden, d.h. kurzfristigen Beschäftigung nach § 19c AufenthG entfallen. Zudem soll künftig die Vorrangprüfung seitens der BA (nach § 8 Absatz 1 BeschV) im Zusammenhang mit der Aufenthaltserlaubnis nach § 16a Absatz 1 AufenthG entfallen.

Wie bisher ist nach dem Gesetzentwurf eine studienbegleitende Teilzeitbeschäftigung von 20 Stunden die Woche möglich. Die maximal mögliche Arbeitszeit pro Jahr wird marginal von 120 auf 140 volle Arbeitstage erhöht (Arbeitstagekonto). Teilzeittätigkeiten sind möglich. Studentische Nebentätigkeiten, insbesondere als studentische oder wissenschaftliche Hilfskräfte, werden nicht angerechnet (Neufassung von § 16b AufenthG). Die Neuregelung ermöglicht auch ausländischen Studierenden, die zum Zwecke des Studiums aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat oder durch multilaterale Programme nach Deutschland kommen, analog zu den Regelungen für andere ausländische Studierende die Aufnahme einer Beschäftigung (§ 16c AufenthG). Auch hier entfällt die Möglichkeit der Ausübung einer vorübergehenden Beschäftigung nach § 19c AufenthG.

5.4.2 Bewertung

Durch den Gesetzentwurf werden die Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten für Studierende geringfügig erweitert. Die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen, aber auch die Anreize zur Aufnahme eines Studiums in Deutschland, dürften entsprechend gering sein. Grundsätzlich sind die erweiterten Möglichkeiten sinnvoll, gleiches gilt für den Wegfall der Vorrangprüfung durch die BA für Personen, die im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung ein Beschäftigungsverhältnis eingehen. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Erleichterung der Aufnahme einer Nebenerwerbstätigkeit während des Studiums die Chancen erhöht, dass die Studienabsolvent*innen in Deutschland verbleiben und damit die wirtschaftlichen Erträge der Bildungsmigration erhöht werden.

5.5 Aufenthalt zur Arbeitssuche („Chancenkarte“)

5.5.1 Ausgangslage und Ziele

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche sieht bereits das geltende Recht für Fachkräfte mit in Deutschland anerkannten Berufs- oder Hochschulabschlüssen vor, sofern sie ihren Lebensunterhalt sichern können und über für die angestrebte Tätigkeit entsprechende deutsche Sprachkenntnisse verfügen (§ 20 AufenthG). Diese Regelung wurde in der Vergangenheit faktisch nicht genutzt: Im Jahr 2021 sind nach den Regelungen von § 20 AufenthG rund 200 Personen zugezogen (BAMF 2022). Der Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sieht nun die Einführung einer Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems für Personen vor, die keine *anerkannten* Fachkräfte im Sinne des Gesetzes sind, aber über eine mindestens zweijährige Berufsausbildung verfügen. Zu den Auswahlkriterien gehören Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und Deutschlandbezug. Fachkräfte, deren Ausbildung deutsche Standards erfüllt, können eine Chancenkarte erhalten, ohne dass zusätzlich die Mindestpunktzahl erreicht werden muss. Wie in der Vergangenheit muss der Lebensunterhalt gesichert werden. Neben Probearbeiten soll jetzt auch eine Nebenbeschäftigung von 20 Wochenstunden ermöglicht werden. Die Befristung der

Aufenthaltserlaubnis wird von 6 auf 12 Monate ausgedehnt. Bei erfolgreicher Arbeitssuche wird der Wechsel in Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Bildungszwecken gewährleistet. Mit der Chancenkarte soll ein neuer Zugangsweg für qualifizierte Arbeitskräfte in Deutschland geöffnet werden („Potenzialsäule“). Anders als bei anderen Punktesystemen berechtigt dieser Weg allerdings nur zur Arbeitssuche, nicht zur dauerhaften Ausübung einer Erwerbstätigkeit in Deutschland. Hierfür müssen die anderen Anforderungen des Gesetzes erfüllt werden.

5.5.2 Die Regelungen im Einzelnen

Die Chancenkarte, die in § 20a des Entwurfs der Neufassung des Aufenthaltsgesetzes geregelt ist, sieht eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche einer Erwerbstätigkeit oder nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation für Ausländer*innen vor, die entweder eine Fachkraft mit einem in Deutschland anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss sind, oder mindestens sechs Punkte im Rahmen eines vorgegeben Punktesystems erreichen.

Voraussetzungen für die Erteilung der Chancenkarte sind (i) die Sicherung des Lebensunterhalts, (ii) der Nachweis einer mindestens zweijährigen Berufsausbildung oder eines Hochschulabschlusses, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, (iii) ausreichende deutsche Sprachkenntnisse oder englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Für Fachkräfte im Sinne dieses Gesetzes (§ 18 Absatz 3 AufenthG) entfällt die dritte Bedingung zu Sprachkenntnissen.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, müssen Personen, die keine in Deutschland anerkannten Fachkräfte sind, eine Mindestpunktzahl von 6 Punkten erreichen. Die Punkte werden wie folgt verteilt: Vier Punkte erhalten Personen, die eine Anerkennung ihrer Abschlüsse beantragt haben, und der Anerkennungsbescheid Ausgleichs- oder Qualifikationsmaßnahmen fordert. Drei Punkte werden für (i) gute deutsche Sprachkenntnisse und (ii) mindestens dreijährige einschlägige Berufserfahrung innerhalb der letzten drei Jahre vergeben. Zwei Punkte werden für (i) ausreichende deutsche Sprachkenntnisse, (ii) mindestens zweijährige einschlägige Berufserfahrung innerhalb der letzten fünf Jahre, (iii) ein Mindestalter von unter 35 Jahren erteilt. Einen Punkt schließlich erhalten Personen, (i) die im Alter von 35 bis 40 Jahren sind, (ii) sich bereits 6 Monate innerhalb der letzten fünf Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben, oder (iii) eine natürliche Person, die sich mindestens seit fünf Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhält, erklärt, dass sie die Integration der Person unterstützt.

Das Aufenthaltsrecht nach der Chancenkarte ist auf ein Jahr beschränkt und kann nicht verlängert werden. Die Chancenkarte berechtigt zur Ausübung einer Beschäftigung von 20 Wochenstunden und von Probearbeiten. Die Zahl der Chancenkarten kann vom Bundesministerium des Inneren und für Heimat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Auswärtigen Amt jährlich oder unterjährig durch ein Kontingent begrenzt werden.

5.5.3 Bewertung

Bei der Bewertung des Vorhabens sind die grundsätzlichen Erfolgchancen einer Steuerung der Arbeitssuche durch ein Punktesystem, das mit Mindestanforderungen kombiniert wird, von der Ausgestaltung des Systems im Einzelnen zu unterscheiden.

Punktesysteme gelten als transparent und haben eine Signalfunktion, die die Attraktivität von Einwanderungsländern erhöhen können. So wird das Einwanderungssystem in Kanada in der internationalen Öffentlichkeit mit dem Punktesystem in Verbindung gebracht, obwohl dort nur eine Minderheit der Einwanderung allgemein oder zu Erwerbszwecken durch das Punktesystem gesteuert wird. Insofern kann die Kombination verschiedener Systeme der Einwanderungssteuerung durchaus von Vorteil sein. Allerdings ist es sehr fraglich, ob dies durch das vorgeschlagene System erreicht wird. Andere Länder steuern die Arbeitsmigration, also Aufenthaltstitel, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigen, durch Punktesysteme, nicht die Arbeitssuche. Für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit müssen die Bewerber*innen dann alle anderen in dem Gesetzentwurf enthaltenen Auflagen erfüllen, es handelt sich also nur um die erste Stufe des Aufenthalts die, aus der Perspektive der potenziellen Einwander*innen, mit hohen Risiken der Aufenthaltsbeendigung verbunden ist, wenn die anderen aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in Deutschland nicht erfüllt werden. Die sehr geringe Nutzung der bisherigen Aufenthaltsmöglichkeiten zur Arbeitssuche liegt unter anderem darin begründet, dass es auch sehr viel weniger aufwändige Wege der Arbeitssuche gibt, u. a. der Aufenthalt mit einem Touristenvisum, digitale Jobinterviews u. a. Es ist darum nicht sehr wahrscheinlich, dass dieser sehr aufwändige Weg von einer größeren Zahl von Menschen genutzt wird. Es gibt allerdings zwei Faktoren, die für eine stärkere Nutzung als in der Vergangenheit sprechen: Erstens die Möglichkeit einer Beschäftigung von 20 Wochenstunden, die die Sicherung des Lebensunterhalts während der Arbeitssuche erheblich erleichtert. Zweitens die Signalfunktion des Punktesystems, die eine gewisse Werbewirksamkeit entfalten kann. Schließlich geben in Befragungen unter potenziellen Einwanderern viele Personen an, dass die Beschränkung der Arbeitssuche ein wichtiges Migrationshindernis sei (OECD 2022).

Die Ausgestaltung der Punktekarte folgt einer Kombination aus einem Mindestanforderungssystem und einem Punktesystem. Zahlreiche Voraussetzungen, die in anderen Ländern Teil des Punktesystems sind, werden hier bereits als Mindestanforderungen vorausgesetzt (z. B. Berufsabschlüsse, Mindestsprachkenntnisse). Damit verliert die Chancenkarte einen Teil der Vorteile eines reinen Punktesystems in Bezug auf Transparenz und Einfachheit in der Kommunikation. Eine Alternative wäre ein Punktesystem ohne Mindestanforderungen, bei dem die Punkte so verteilt werden, dass der Schwellenwert nur erreicht werden kann, wenn bestimmte Mindestkriterien erfüllt sind. Es ist jedoch wichtig festzustellen, dass die Mindestkriterien zur Erteilung der Chancenkarte durchaus sinnvoll sind. Sie sind niedrig genug angesetzt, um es Personen zu ermöglichen, zur Arbeitssuche nach Deutschland einzureisen, ohne die Anerkennung ihres Abschlusses zu beantragen und entsprechende administrative Prozesse zu durchlaufen. So kann beispielsweise einer Person mit einem ausländischen Abschluss die Chancenkarte ohne Gleichwertigkeitsprüfung erteilt werden, wenn sie die Sicherung ihres Lebensunterhalts nachweisen kann und sie gleichzeitig über gute deutsche Sprachkenntnisse und dreijährige einschlägige Berufserfahrung verfügt. In einem alternativen Szenario ist die Erteilung der Chancenkarte auch mit zweijähriger Berufserfahrung, ausreichenden deutschen Sprachkenntnissen und einem Alter unter 35 Jahren möglich. Auch andere Kombinationen sind möglich, wenn Personen u. a. über gute Netzwerke in Deutschland verfügen. Dieser Ansatz ist aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll, da Evidenz aus der Forschung die Relevanz von sozialen Netzwerken und informellen Kontakten

bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen hinreichend belegt hat. Darüber hinaus haben Personen mit einem Deutschlandbezug vermutlich eine höhere Wahrscheinlichkeit, Unterstützung bei der Unterbringung und der Sicherung des Lebensunterhalts zu erfahren. Sehr gute oder gute englische Sprachkenntnisse, die u. a. bei den Voraussetzungen für die Chancenkarte genannt werden, sollten vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung der Unternehmen ähnlich wie deutsche Sprachkenntnisse gewichtet werden.

Insgesamt ist die Ausgestaltung der Kriterien nicht das wesentliche Problem der Regelung, auch wenn ein System mit Schwellenwerten einer Kombination aus Mindestanforderungs- und Punktesystem in Hinblick auf die Logik und Kohärenz des Systems vorzuziehen gewesen wäre. Das zentrale Problem ist, dass die Regelung nur zur Arbeitssuche berechtigt, nicht aber wie bei anderen Punktesystemen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Dies hätte als angebotsorientierte Säule die anderen Zuzugswege ergänzen können. Die mit angebotsorientierten Zuzugswegen verbundenen Risiken könnten durch ein Kontingent, das die Regelung ohnehin vorsieht, begrenzt werden. Es ist zwar zu erwarten, dass aufgrund der Ermöglichung einer Beschäftigung von 20 Wochenstunden, die Ausdehnung der Regelung von sechs Monaten auf ein Jahr, die Berechtigung zur Aufnahme einer zeitlich unbegrenzten Probebeschäftigung für bis zu zwei Wochen, und die Signalwirkung des Punktesystem durch die Neuregelung der Chancenkarte die Möglichkeiten zur Arbeitssuche stärker als in der Vergangenheit genutzt werden. Weil auch andere, sehr viel weniger aufwändige Möglichkeiten zur Einreise bestehen, ist es jedoch unwahrscheinlich, dass diese Regelung zu einer erheblichen Ausweitung der Erwerbsmigration führen wird.

6 Fazit

Durch den Gesetz- und Verordnungsentwurf werden die bestehenden Möglichkeiten für den Zuzug von Fachkräften und anderen Arbeitskräften erweitert. Die meisten Neuerungen bewegen sich allerdings innerhalb des Rahmens des bestehenden Systems der Fachkräfteeinwanderung und werden nur sehr begrenzte quantitative Wirkungen entfalten, auch wenn sie für sich genommen wie die Senkung der Einkommensschwelle bei der Blauen Karte EU und die Erweiterung der Qualifikation des Zielberufs sehr sinnvoll sind. In dem Gesetzentwurf ist die wesentliche systematische Neuerung die Erweiterung der Möglichkeiten des Zuzugs zur Arbeitssuche durch ein Punktesystem („Chancenkarte“). Bislang wurden die bestehenden Möglichkeiten zur Arbeitssuche so gut wie nicht genutzt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass wesentlich einfachere Optionen zur Arbeitssuche, beispielsweise der Zuzug über ein Touristenvisum, bestehen. Die Chancenkarte erweitert diese Möglichkeiten jetzt, hat durch das Punktesystem einen Signalwert und erhöht die Attraktivität durch die Option einer Nebenbeschäftigung von 20 Wochenstunden. Dennoch ist zweifelhaft, ob dieses aufwändige Verfahren in großem Umfang genutzt wird, weil, anders als bei anderen Punktesystemen, für einen längeren Aufenthalt alle sonstigen Auflagen des Systems der Fachkräfteeinwanderung erfüllt werden müssen. Alternativ könnte man das vorgeschlagene System zu einer angebotsorientierten Säule der Fachkräfteeinwanderung ausbauen, wenn die Erfüllung der Kriterien mit einer allgemeinen Beschäftigungserlaubnis und einer länger

befristeten Aufenthaltserlaubnis verbunden würde. Dies müsste wegen der bestehenden Risiken des Zuzugs ohne Arbeitsplatzzusage kontingentiert und fortlaufend evaluiert werden.

Die wesentliche Neuerung des Pakets ist nicht in dem Gesetzentwurf, sondern in dem Entwurf der Beschäftigungsverordnung enthalten. Sie sieht den Verzicht auf die Anerkennung von Abschlüssen, sofern Berufserfahrung und in den Ländern des Erwerbs staatlich anerkannte Berufs- oder Hochschulabschlüsse vorliegen. Diese Neuerung trägt der Kritik an dem bestehenden System Rechnung. Sie wird allerdings nur dann eine größere Wirkung entfalten, wenn die Gehaltsschwellen realistisch sind, d. h. sich an den mittleren Verdiensten von Fachkräften beim Berufseinstieg oder bei einer zweijährigen Berufserfahrung orientieren. Dies ist bei dem im Gesetz vorgesehenen Schwellenwerten nicht der Fall. Allerdings kann bei tarifgebundenen Unternehmen von den Gehaltsschwellen abgewichen werden. Statt einer Tarifbindung wäre es vorzuziehen, dass die Möglichkeit auch für tarifungebundene Unternehmen besteht, sofern in den Arbeitsverträgen die Flächentarifverträge zur Anwendung kommen (siehe die gesonderte Stellungnahme zur Beschäftigungsverordnung).

Die Wirksamkeit der gesetzlichen Veränderungen und der Novellierung der Beschäftigungsverordnung wird auch wesentlich von einer Reform der sogenannten untergesetzlichen Maßnahmen abhängen, also der Umsetzung durch Verwaltungen und andere Einrichtungen. Hier sind im Wesentlichen die Visavergabe durch die Auslandsvertretungen, die Ausländerbehörden und die zuständigen Stellen für die Anerkennung beruflicher Abschlüsse zu nennen. Eine funktionsfähige Verwaltungsinfrastruktur und ihre angemessene Ausstattung sind notwendige Bedingungen für den Erfolg der Reformen.

Für den Erfolg der Reformen ist auch eine Kommunikationsstrategie wesentlich. Das gesamte Vorhaben ist nicht nur schwer zu kommunizieren, weil es im Detail zahlreiche, häufig sinnvolle, Neuregelungen enthält. Die wichtigste Neuerung, die Öffnung des Zuzugs für Personen ohne eine Anerkennung der Berufs- und Hochschulabschlüsse in Deutschland, wird schwer zu kommunizieren sein, weil dies als Ausnahmeregelung eingeführt wird und das Gesetzesvorhaben generell an dem Grundprinzip der Anerkennung von Abschlüssen zu einem Referenzberuf festhält. Darum wäre eine grundlegende Reform dieses Prinzips wünschenswert und notwendig gewesen. Auch die Chancenkarte wird schwer zu kommunizieren sein, weil sie zwar die auch aus anderen Ländern bekannten Kriterien eines Punktesystems enthält, sie aber nur zu einem Zuzug zur Arbeitssuche berechtigt, nicht zu einer dauerhaften Beschäftigung. Dieses zweistufige Verfahren dürfte den Adressaten der Regelung schwer zu vermitteln sein.

Literatur

Alesina, Alberto; Harnoss, Johann; Rapoport, Hillel (2016); Birthplace diversity and economic prosperity, *Journal of Economic Growth*, 21(2), 101-138.

Adunts, David; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2022): Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. IAB-Forschungsbericht 23/2022.

- Böse, Carolin; Schmitz, Nadja (2022): Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen? Erste Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitoring. Version 1.0 Bonn. Online: https://res.bibb.de/vet-repository_780599.
- Brücker, Herbert (2015): Optionen für die Neuregelung der Einwanderung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 3/2015.
- Brücker, Herbert, Glitz, Albrecht, Lerche Adrian, Romiti, Agnese (2020): Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes. *Journal of Labor Economics*, 39(2), 497-525.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Vallizadeh, Ehsan (2022): Zuwanderungsmonitor. Verschiedene Ausgaben. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Daten und Indikatoren, <https://iab.de/daten/zuwanderungsmonitor/>.
- Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2019): IAB Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen der Fraktionen von FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. IAB-Stellungnahme 6/2019.
- Brücker, Herbert; Bertoli, Simone; Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria; Peri, Giovanni (2012): Understanding Highly Skilled Migration in Developed Countries. The Upcoming Battle for Brains, in: Boeri, Tito; Brücker, Herbert; Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (eds.) (2012): Brain Drain and Brain Gain. The Global Competition to Attract High Skilled Migrants, Oxford: Oxford University Press.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023): Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt. Sonderauswertung. Nürnberg, 19. Januar 2023.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2022): Das Bundesamt in Zahlen 2021: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 03.03.2023.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2021): Das Bundesamt in Zahlen 2020: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 03.03.2023.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2020): Das Bundesamt in Zahlen 2019: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 03.03.2023.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023): Referentenentwurf. Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin, 2023.

- Bundesministerium des Inneren und für Heimat und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023): Referentenentwurf. Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin, 2023.
- Chaloff, Jonathan; Lemaitre, Georges (2009): Managing Highly Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 79.
- Eberhardt, Christine; Annen, Silvia (2014): What is worth a qualification? Approaches towards the Recognition of Vocational Qualifications and Competences acquired abroad. International Journal for Cross-Disciplinary Subjects in Education, 4(2), 1991-1999.
- Fitzenberger, Bernd (2023): Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten könnte und sollte gestärkt werden, In: IAB-Forum 8. Februar 2023, <https://www.iab-forum.de/erwerbszuwanderung-aus-drittstaaten-koennte-und-sollte-gestaerkt-werden>, Abrufdatum: 03.03.2023.
- Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2021): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. IAB-Kurzbericht, 25/2021.
- Gallup. (2022). Worldwide Research Methodology and Codebook. Gallup, Inc.
- Graf, Johannes (2022): Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2021. Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1, Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.
- Konle-Seidl, Regina (2017): Public employment services (PES) initiatives around skills, competencies and qualifications of refugees and asylum seekers. Thematic Paper. Brüssel.
- McHale, John; Rogers, Keith (2009): Selecting Economic Immigrants: A Statistical Approach. WP 0145, National University of Ireland.
- OECD (2022): Your way to Germany. Ergebnisse einer Onlinebefragung unter Fachkräften im Ausland, OECD Dezember 2022. Abrufbar unter: https://blog.oecd-berlin.de/wp-content/uploads/2022/12/Brief-on-Your-way-to-Germany-survey_011122-1.pdf
- OECD (2017a): Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications, Making Integration Work, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b): Erfolgreiche Integration - Evaluierung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen, OECD Publishing, Paris.
- Ottaviano, Gianmarco; Peri, Giovanni (2006): The Economic Value of Cultural Diversity. Evidence from US Cities. Journal of Economic Geography, 6, 9-44.
- Statistisches Bundesamt (2022): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Wanderungen. Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Südekum, Jens; Wolff, Katja; Blien, Uwe (2014): Cultural Diversity and Local Labor Markets. Regional Studies, 48(1), 173-191.

Tabelle A1: Zuzüge ausländischen Staatsangehörigen 2010-2021 nach ausgewählten Aufenthaltswegen und/oder Aufenthaltstiteln

Unionsbürgerinnen und -bürger sowie Drittstaatsangehörige nach ausgewählten Aufenthaltswegen und/oder Aufenthaltstiteln

	Zuzüge insgesamt	Unionsbürgerinnen und -bürger	Drittstaatsangehörige					Insgesamt
			Humanitäre Gründe, Aufenthaltsgestattung, Duldung	Bildung, Ausbildung, Sprache	Erwerbstätigkeit	Familiäre Gründe	Sonstige Gründe	
2010	475.840	243.833	41.844	46.030	29.267	54.034	60.832	232.007
2011	622.506	356.778	43.413	46.702	37.242	53.496	84.875	265.728
2012	738.735	433.140	47.866	48.616	38.501	54.816	115.796	305.595
2013	884.493	521.509	103.794	51.918	33.621	56.046	117.605	362.984
2014	1.149.045	630.243	191.523	57.759	37.252	63.677	168.591	518.802
2015	1.810.904	685.485	419.098	61.642	38.805	82.440	523.434	1.125.419
2016	1.307.253	634.036	216.444	55.648	50.939	105.551	244.635	673.217
2017	1.179.593	634.836	118.113	53.335	60.849	114.861	197.599	544.757
2018	1.161.866	635.537	106.531	58.427	60.838	97.129	203.404	526.329
2019	1.127.984	593.987	96.194	57.240	64.190	96.633	219.740	533.997
2020	867.211	502.144	70.607	25.256	29.725	58.022	181.457	365.097
2021	999.370	468.543	155.080	47.736	40.400	81.705	205.906	530.827
2010-2021	12.324.800	6.340.071	1.610.507	610.309	521.629	918.410	2.323.874	5.984.759
<i>Anteile an den gesamten Zuzügen in Prozent</i>								
2010	100,0	51,2	8,8	9,7	6,2	11,4	12,8	48,8
2011	100,0	57,3	7,0	7,5	6,0	8,6	13,6	42,7
2012	100,0	58,6	6,5	6,6	5,2	7,4	15,7	41,4
2013	100,0	59,0	11,7	5,9	3,8	6,3	13,3	41,0
2014	100,0	54,8	16,7	5,0	3,2	5,5	14,7	45,2
2015	100,0	37,9	23,1	3,4	2,1	4,6	28,9	62,1
2016	100,0	48,5	16,6	4,3	3,9	8,1	18,7	51,5
2017	100,0	53,8	10,0	4,5	5,2	9,7	16,8	46,2
2018	100,0	54,7	9,2	5,0	5,2	8,4	17,5	45,3
2019	100,0	52,7	8,5	5,1	5,7	8,6	19,5	47,3
2020	100,0	57,9	8,1	2,9	3,4	6,7	20,9	42,1
2021	100,0	46,9	15,5	4,8	4,0	8,2	20,6	53,1
2010-2021	100,0	51,4	13,1	5,0	4,2	7,5	18,9	48,6
<i>Anteile an den Zuzügen von Drittstaatsangehörigen in Prozent</i>								
2010	-	-	18,0	19,8	12,6	23,3	26,2	100,0
2011	-	-	16,3	17,6	14,0	20,1	31,9	100,0
2012	-	-	15,7	15,9	12,6	17,9	37,9	100,0
2013	-	-	28,6	14,3	9,3	15,4	32,4	100,0
2014	-	-	36,9	11,1	7,2	12,3	32,5	100,0
2015	-	-	37,2	5,5	3,4	7,3	46,5	100,0
2016	-	-	32,2	8,3	7,6	15,7	36,3	100,0
2017	-	-	21,7	9,8	11,2	21,1	36,3	100,0
2018	-	-	20,2	11,1	11,6	18,5	38,6	100,0
2019	-	-	18,0	10,7	12,0	18,1	41,2	100,0
2020	-	-	19,3	6,9	8,1	15,9	49,7	100,0
2021	-	-	29,2	9,0	7,6	15,4	38,8	100,0
2010-2021	-	-	26,9	10,2	8,7	15,3	38,8	100,0

Anmerkung: Sonstige Gründe umfasst Niederlassungserlaubnis, EU-Aufenthaltserlaubnis, Besondere Gründe, Aufenthaltserlaubnis beantragt/keine Aufenthaltserlaubnis notwendig.

Quelle: BAMF (2021, 2022), eigene Berechnungen und Darstellung. © IAB

Tabelle A2: Einreise von Drittstaatsangehörigen zu Erwerbszwecken 2021

Einreisen im Berichtsjahr 2021

Aufenthaltsstitel	Einreisen
Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen (§ 18a AufenthG)	2.494
Fachkräfte mit akademischen Abschlüssen (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	3.034
Blaue Karte EU (§ 18 Abs. 2 AufenthG)	11.768
Leitende Angestellte, Führungskräfte, Spezialisten etc. (§ 19c Abs. 1 AufenthG)	1.030
Qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG - alt)	696
Forscherinnen und Forscher (§§ 18d, 18f AufenthG)	3.424
Unternehmensintern entsendete Arbeitskräfte (ICT-Karte) (§§ 19, 19b AufenthG)	1.383
Selbständige und freiberufliche Tätigkeit (§ 21 AufenthG)	924
Niederlassungserlaubnis Hochqualifizierte	21
Fachkräfte und (Hoch-)Qualifizierte insgesamt	24.774
Keine qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 3 AufenthG alt)	509
Sonstige Beschäftigungsformen (§ 19c AufenthG)	15.138
Darunter: Westbalkanregelung (§ 19c AufenthG i.V. mit § 26 Abs. 2 BeschV)	2.966
Insgesamt	40.421

Quelle: BAMF (2022), eigene Berechnungen und Darstellung. © IAB

Tabelle A3: Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt

Stichtag 31.12.2021

Staats- angehörigkeit	Anforderungs- niveau	Bruttodauer der Beschäftigung ¹⁾	Insgesamt	Verteilungsparameter in €			
				25%-Quantil	Median	75%-Quantil	
Insgesamt	Insgesamt	Insgesamt	21.743.380	2.605	3.516	4.824	
		bis 12 Monate	281.818	1.728	2.136	2.834	
		4 bis unter 5 Jahre	481.599	2.067	2.569	3.285	
	Helfer	Insgesamt	2.812.641	1.935	2.426	3.089	
		bis 12 Monate	119.016	1.609	1.871	2.210	
		4 bis unter 5 Jahre	124.917	1.797	2.158	2.585	
	Fachkraft	Insgesamt	12.037.098	2.528	3.259	4.105	
		bis 12 Monate	107.360	1.795	2.183	2.684	
		4 bis unter 5 Jahre	274.380	2.131	2.590	3.171	
	Spezialist	Insgesamt	3.435.343	3.415	4.522	6.002	
		bis 12 Monate	20.952	2.333	3.460	5.034	
		4 bis unter 5 Jahre	37.612	2.555	3.313	4.400	
	Experte	Insgesamt	3.458.298	4.292	5.729	> 6.700	
		bis 12 Monate	34.490	3.614	4.732	5.798	
		4 bis unter 5 Jahre	44.690	3.535	4.662	6.154	
	Deutsche	Insgesamt	Insgesamt	18.608.016	2.741	3.643	4.968
			bis 12 Monate	36.105	1.647	2.169	3.001
			4 bis unter 5 Jahre	223.915	2.138	2.663	3.331
Helfer		Insgesamt	1.795.972	2.038	2.585	3.275	
		bis 12 Monate	10.553	1.491	1.802	2.184	
		4 bis unter 5 Jahre	29.728	1.739	2.124	2.601	
Fachkraft		Insgesamt	10.537.886	2.597	3.330	4.176	
		bis 12 Monate	15.380	1.583	2.084	2.716	
		4 bis unter 5 Jahre	155.839	2.172	2.650	3.232	
Spezialist		Insgesamt	3.182.214	3.447	4.544	6.012	
		bis 12 Monate	4.193	2.058	2.821	3.828	
		4 bis unter 5 Jahre	21.139	2.438	3.036	3.803	
Experte		Insgesamt	3.091.944	4.321	5.779	> 6.700	
		bis 12 Monate	5.979	2.968	4.230	5.658	
		4 bis unter 5 Jahre	17.209	3.107	4.088	5.134	
Ausländer		Insgesamt	Insgesamt	3.134.891	2.089	2.728	3.767
			bis 12 Monate	245.658	1.739	2.132	2.805
			4 bis unter 5 Jahre	257.669	2.015	2.491	3.223
	Helfer	Insgesamt	1.016.630	1.808	2.204	2.729	
		bis 12 Monate	108.459	1.616	1.877	2.213	
		4 bis unter 5 Jahre	95.187	1.815	2.168	2.582	
	Fachkraft	Insgesamt	1.499.029	2.182	2.757	3.530	
		bis 12 Monate	91.966	1.826	2.194	2.678	
		4 bis unter 5 Jahre	118.537	2.083	2.519	3.075	
	Spezialist	Insgesamt	253.031	3.022	4.185	5.845	
		bis 12 Monate	16.751	2.440	3.695	5.334	
		4 bis unter 5 Jahre	16.469	2.806	3.854	5.462	
	Experte	Insgesamt	366.201	4.053	5.344	> 6.700	
		bis 12 Monate	28.482	3.744	4.782	5.815	
		4 bis unter 5 Jahre	27.476	3.910	5.060	6.557	

Anmerkungen: Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt, Deutschland (Arbeitsort), Stichtag 31.12.2021. Bruttodauer: Zeitraum zwischen dem Eintritt in die erste versicherungspflichtige Beschäftigung und dem betreffenden Stichtag.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023), eigene Darstellung. © IAB

Stellungnahme des VDAB

**zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung
der Fachkräfteeinwanderung**

VDAB-Hauptstadtbüro | Reinhardtstraße 19 | 10117 Berlin
Bundesministerium des Innern und für Heimat
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

Ausschließlich per E-Mail an:
M3AG@bmi.bund.de
abstimmung_einwanderung@bmas.bund.de

HAUPTSTADTBÜRO
Reinhardtstraße 19
10117 Berlin
Fon 030 / 20 05 90 79-0
Fax 030 / 20 05 90 79-19
E-Mail berlin@vdab.de
Internet www.vdab.de

Berlin, 8. März 2023

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe e.V. (VDAB) begrüßen ausdrücklich die Weiterentwicklung der bestehenden Gesetze und Verordnungen zur Förderung der Zuwanderung qualifizierter Personen aus dem Ausland. Vor allem die Öffnung, künftig auch Pflegehilfskräfte aus Drittstaaten mit anererkennungsfähiger Qualifikation beschäftigen zu können, wird eine wichtige Möglichkeit für die Arbeitgeber in der Pflege sein, um die Vorgaben für mehr Assistenzkräfte ab Juli 2023 erfüllen zu können.

Leider sind jedoch die Erleichterungen zur Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland mittels Anerkennungspartnerschaften nur für die nicht-reglementierten Berufe vorgesehen. Das ist aus unserer Sicht nicht mehr zeitgemäß. Im Wettbewerb um Pflegekräfte mit anderen Ländern ist das nicht hilfreich. Statt an Bürokratie und langwierigen Anerkennungsverfahren durch Einzelfallprüfungen festzuhalten, müssen die gleichen Arbeitsmarktzutritts erleichterungen auch für reglementierte Berufe gelten.

Zu den Regelungen im Einzelnen: Hier schließt sich der VDAB als Mitglieder der Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte (BAGAP) den Ausführungen der Gemeinsame Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes Pflege e.V. und der Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung umfänglich an.

Wir hoffen, dass die gemeinsamen Hinweise und Anmerkungen Eingang in die Überarbeitung des Entwurfes finden und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

VDAB e.V.
Bundesgeschäftsführung



Gemeinsame Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes Pflege e.V. und der Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Vorbemerkung

Der Arbeitgeberverband Pflege e.V. (AGVP) und die Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte (BAGAP) begrüßen ausdrücklich die Weiterentwicklung der bestehenden Gesetze und Verordnungen zur Förderung der Zuwanderung qualifizierter Personen aus dem Ausland. Vor allem die Öffnung, künftig auch Pflegehilfskräfte aus Drittstaaten mit anerkennungsfähiger Qualifikation beschäftigen zu können, wird eine wichtige Möglichkeit für die Arbeitgeber in der Pflege sein, um die Vorgaben für mehr Assistenzkräfte ab Juli 2023 erfüllen zu können. Des Weiteren begrüßen wir die geplanten Ausnahmen für Beschäftigte ab 45 Jahren, da für die Pflegebereiche auch immer mehr ältere Pflegefachkräfte angeworben werden. Die Entfristung der Balkanregelung ist mehr als überfällig, ebenso die Aufstockung der Kontingente und deren regelmäßige Überprüfung. Interessant ist, dass geprüft werden soll, auf welche Länder eine solche Sonderregelung zur beschleunigten Zuwanderung noch angewandt werden kann.

Leider sind insbesondere die Erleichterungen zur Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland mittels Anerkennungspartnerschaften nur für die nicht-reglementierten Berufe vorgesehen. Das ist aus unserer Sicht nicht mehr zeitgemäß. Das hilft insbesondere im Wettbewerb um Pflegekräfte mit anderen Ländern nicht weiter. Statt an Bürokratie und langwierigen Anerkennungsverfahren durch Einzelfallprüfungen festzuhalten, müssen die gleichen Arbeitsmarktzutrittserleichterungen auch für reglementierte Berufe gelten.

Des Weiteren ist unverständlich, weshalb neue Sanktionsmöglichkeiten für Arbeitgeber geschaffen werden sollen, die die Bundesagentur für Arbeit dazu berechtigen, Arbeitgeber für bis zu fünf Jahre von der zustimmungspflichtigen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmenden auszuschließen. Nicht nachvollziehbar ist zudem, weshalb den Ländern weiterhin obliegen soll, die oft kritisierten Hemmnisse der Dezentralisierung im Anerkennungsverfahren eigenständig zu regeln. Die Wartezeiten in den einzelnen Behörden auf Bescheide hat insbesondere in 2022 weiter zugenommen, teilweise wegen langer Fehlzeiten der zuständigen Mitarbeitenden in den Behörden und teilweise wegen offener Stellen, die nicht zeitnah besetzt werden können, weshalb es mittlerweile Anerkennungsbehörden gibt, die darum bitten, keine Anträge zum beschleunigten Fachkräfteverfahren zu stellen, da diese nicht bearbeitet werden können. Es hilft nicht, wenn Prozesse auf dem Papier existieren, aber in der Praxis nicht umgesetzt werden können. Deshalb sind dringend pragmatische und praxisnahe Lösungen gefragt, die standardisierte Verfahren, Planbarkeit und echte Beschleunigung ermöglichen.

Im Referentenentwurf fehlen allerdings auch Verbesserungen, die allen Beteiligten nützen können, dazu gehören Erleichterungen bei den Anerkennungsverfahren, die Möglichkeit der Fiktionsbescheinigung für reglementierte Berufe, als auch die Regelung des Aufenthaltes, wenn die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen und eine Fachkrafttätigkeit begonnen werden kann.

Ohne Zuwanderung werden viele Branchen Leistungen einstellen oder Aufträge absagen müssen. Und dazu gehören auch die Berufe in der Pflege!

Was die Arbeitgeber und vor allem die zuwanderungswilligen Personen aus dem Ausland benötigen, sind:



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 08.03.2023

- ✓ Unbürokratische Prozesse und schnelle Entscheidungen der Behörden. Mittlerweile können aufgrund von Personalmangel in den Behörden die gestellten Anträge sehr häufig nicht mehr zeitnah und schon gar nicht in der vorgesehenen gesetzlichen Frist von vier Monaten bearbeitet werden. Deshalb ist die bundesweit einheitliche Standardisierung der Anträge und einzureichenden Unterlagen zwingend notwendig, um Zeit und Ressourcen zu sparen.
- ✓ Eine elektronische Akte für alle Behörden mit allen notwendigen Unterlagen. Es reicht nicht, nur die Antragstellung zu digitalisieren. Eine elektronische Akte, auf die alle Behörden zeitgleich auf die benötigten Unterlagen zugreifen, um die notwendigen Bescheide ausstellen zu können, spart Zeit und ermöglicht den Antragstellern den aktuellen Stand der Bearbeitung unkompliziert abzurufen, ohne permanent bei den Behörden nachfragen zu müssen.
- ✓ Mehr Flexibilität und Entscheidungskompetenz des Arbeitgebers. Auch die vorgesehene Anpassung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wird kaum Änderungen für reglementierte (auf Länderebene geregelte) Berufe mit sich bringen. Warum dürfen nicht die Arbeitgeber in der Pflege entscheiden, wer für die ausgeschriebene Stelle qualifiziert ist?
- ✓ Planbarkeit und Gewissheit, wann die Einreise endlich erfolgen. Momentan verlieren wir vor allem viele Pflegekräfte, die in den Drittstaaten teilweise bis zu 1,5 Jahre warten, um endlich nach Deutschland ausreisen zu können. Viele andere Länder werben mittlerweile ganz gezielt im Ausland Gesundheitspersonal an, haben sogar die Zuwanderungshürden soweit gesenkt, dass ab dem Zeitpunkt der Anwerbung bis zur Einreise maximal drei Monate vergehen. Ergo entscheiden sich die schon sehr gut qualifizierten Pflegekräfte lieber für das Land, wo sie schnell einwandern und als Fachkraft Geld verdienen können.

Deutschland verspielt seine Chancen mit starren Bürokratiehürden und Einzelfallprüfungen. It's time for a change.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 08.03.2023

Zu obigem Entwurf nehmen der Arbeitgeberverband Pflege e.V. (AGVP) und die Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte (BAGAP) gemeinsam zu den einzelnen Paragraphen wie folgt Stellung:

Artikel 2 Weitere Änderungen der Beschäftigungsverordnung

Zu § 1 Abs. 2 BeschV

Der AGVP und die BAGAP begrüßen ausdrücklich, dass für ältere Beschäftigte ab dem 45. Lebensjahr künftig Erleichterungen zum Arbeitsmarktzugang geschaffen werden sollen. Gerade in den Pflegeberufen werden immer mehr qualifizierte Beschäftigte angeworben, die älter als 45 Jahre sind oder während des Aufenthaltes in Deutschland das 45. Lebensjahr erreichen und es dann zu Problemen bei der Verlängerung des Aufenthaltstitels kommt.

Das Mindestbruttogehalt bei Aufenthaltstiteln für Fachkräfte mit vollendetem 45. Lebensjahr (§ 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG i.V.m. § 1 Abs. 2 BeschV) muss aktuell entweder 55 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung betragen oder es muss eine angemessene Altersversorgung nachgewiesen werden. Mit der Einführung der tariflichen Lohnzahlung nach dem Gesundheitsversorgungsentwicklungsgesetzes erfüllen die Arbeitgeber oft die Voraussetzungen zum Bruttogehalt. Allerdings gibt es noch immer Regionen oder auch tarifliche Vereinbarungen, die mit den Einstiegsgehältern darunterliegen. Eine Besserstellung der ausländischen Pflegekräfte aufgrund ihres Alters und nicht aufgrund der Qualifikation, auch mit Hinblick auf langjährig Beschäftigte mit gleichen Qualifikationen, darf nicht weiter vom Gesetzgeber unterstützt werden. Deshalb begrüßen wir die Möglichkeit, nach Ermessen bei Unterschreitung der jährlichen Beitragsermessungsgrenze oder bei Überschreiten der Altersgrenze ausüben zu können. Insbesondere das arbeitsmarktpolitische Interesse sollte bei der Beschäftigung von qualifizierten Pflegekräften aus dem Ausland berücksichtigt werden. Immerhin zahlen auch ältere Beschäftigte in die deutsche Sozialversicherung ein und tragen damit zur sozialen Sicherung bei.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 08.03.2023

Zu § 2a BeschV

Nicht nachvollziehbar ist, weshalb die Erleichterungen zum Arbeitsmarkt und zur Tätigkeitsaufnahme gemäß dem § 2a BeschV i.V.m. dem Absatz 3a im § 16d AufenthG nur für die Zuwanderung in nicht-reglementierte Berufe gelten sollen. Ohne Zuwanderung werden wir alt aussehen. Im wahrsten Sinne des Wortes, denn unsere Bevölkerung altert. Das ist seit vielen Jahren bekannt. Holger Schäfer vom Institut der deutschen Wirtschaft hatte in einer Sitzung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände im September 2022 bereits erschreckende Fakten präsentiert:

- 12,5 Mio. Erwerbstätige gehen in den nächsten 10 Jahren in Rente, davon allein 500.000 Pflegefachkräfte¹.
- Aufgrund des Nachwuchsmangels können davon nur 7,8 Mio. Arbeitsplätze durch junge Menschen besetzt werden, die nach 2001 geboren wurden und rein rechnerisch dem Arbeitsmarkt zusätzlich zur Verfügung stehen würden.
- Das bedeutet für 5 Mio. Arbeitsplätze gibt es keine/n Nachfolger/in.
- Hinzu kommt, dass jedes Jahr ca. 1 Mio. erwerbstätige Personen auswandern und damit dem deutschen Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen.

Ohne Zuwanderung werden viele Branchen Leistungen einstellen oder Aufträge absagen müssen. Und dazu gehören auch die Berufe in der Pflege!

Deshalb ist es so wichtig, dass künftig auch in der Pflege Arbeitgeber Anerkennungspartnerschaften schließen dürfen, damit die qualifizierten Arbeitnehmenden schnell nach Deutschland kommen und im Inland die Anerkennung durchführen können. **Für nicht-reglementierte Berufe gibt es dafür bereits heute schon die sogenannte Fiktionsbescheinigung. Das muss auch für Pflegekräfte möglich werden.**

Mittlerweile häufen sich die Rückmeldungen unserer Mitglieder, dass sich die Anerkennungsverfahren in verschiedenen Bundesländern deutlich verzögern. Dies liegt insbesondere am fehlenden Personal in den zuständigen Anerkennungsstellen der Länder. In Hessen hat sich deshalb die Bearbeitungsdauer von vier auf zwölf Monate erhöht. In anderen Bundesländern dauert es mehrere Monate, bis überhaupt Eingangsbestätigungen versandt werden, denn erst ab dem Zeitpunkt läuft die Frist zur Antragsbearbeitung. In nahezu allen Behörden können keine telefonischen oder elektronischen Anfragen zum Verfahren angenommen werden, weil aufgrund des hohen Arbeitsaufwands und der fehlenden personellen Unterstützung keine Kapazitäten dafür da sind. Um die Abwerbung der Pflegekräfte im Heimatland und damit Abbrüche im Zuwanderungsprozess zu verhindern, ist es dringend geboten, dass die Pflegefachpersonen ohne Feststellungsbescheid, aber mit mindestens vorliegendem B1-Sprachzertifikat das Visum erhalten, um nach Deutschland zu kommen. Der Arbeitgeber hat in der Regel bereits einen Arbeitsvertrag mit der ausländischen Pflegefachperson geschlossen und unterstützt bereits bei den Anerkennungsverfahren und bei der Organisation der Weiterqualifizierung, wenn Defizite festgestellt werden, die eine vollständige Anerkennung bei Antragstellung verhindern. Mit dem Erteilen der Fiktionsbescheinigung hätte die Botschaft die Sicherheit, dass der Abschluss per se nach deutschem Recht anererkennungsfähig ist, ausreichend Orientierung bieten bereits die gelisteten Abschlüsse in der anabin-Datenbank und die Mustergutachten der Gutachtenstelle für Gesundheitsfachberufe (GfG), die von den Ländern abgerufen werden können. Das Anerkennungsverfahren kann dann in Deutschland absolviert werden, während die Pflegefachperson beim Arbeitgeber bereits sozialversicherungspflichtig tätig werden und Geld verdienen kann.

¹ Hans Boeckler Stiftung: „Ich pflege wieder, wenn...“, Mai 2022



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 08.03.2023

Mit der Pflegeberufereform wurde auch die Anerkennung in den Pflegeberufen reformiert. Zwar haben die Bundesländer bis 2024 die Möglichkeit, auch noch nach den alten Ausbildungsordnungen anzuerkennen. Die Anerkennung nach dem Pflegeberufegesetz ermöglicht nun auch Pflegeeinrichtungen und ambulanten Diensten als Arbeitgeber für die Nachqualifizierung geeignet zu sein. Auch die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 AufenthG wird mit der jetzigen Gesetzgebung bereits eingeholt. Demnach wären alle Bestimmungen, die im neuen Absatz 3a des § 16d AufenthG vom Arbeitgeber gefordert werden, erfüllt. Auch wenn uns bewusst ist, dass der Bund nicht in die Länderkompetenzen eingreifen kann, **so wäre es ein äußerst wichtiges Zeichen, insbesondere die Zuwanderung in Pflegeberufe über die Bestimmungen im § 16d Abs. 3a AufenthG i.V.m. § 2a BeschV zu erleichtern und die Anerkennungspartnerschaft auch für die Pflege zuzulassen.**

Ergänzungsvorschlag zu § 2a BeschV:

Analog dem Vorschlag zum § 16d Abs. 3a AufenthG schlagen der AGVP und die BAGAP vor, den neuen Absatz 2a mit folgendem Satz zu ergänzen:

„Die Bestimmungen nach § 2a BeschV gelten im Rahmen eines Modellvorhabens für einen Zeitraum von drei Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes auch für die Zuwanderung in die reglementierten Berufe im Gesundheits- und Pflegebereich, sofern die genannten Bedingungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer des Absatzes 3a im § 16d AufenthG erfüllt sind. Eine anschließende wissenschaftliche Evaluierung soll zeigen, ob und wie das Modellvorhaben verlängert oder regelhaft gesetzlich verankert werden kann.“



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 08.03.2023

Zu § 6 BeschV

Da weder in dem Verordnungsentwurf zu § 6, noch in der Begründung zur Verordnung eine Einschränkung bezüglich der Reglementierung vorgenommen wird, gehen der AGVP und die BAGAP davon aus, dass der neue § 6 BeschV auch für eine Beschäftigung in reglementierten Bereichen gilt.

Völlig unverständlich ist, weshalb sich der Gesetzgeber entschieden hat, eine solch gravierende Eingrenzung bezüglich einer Abweichung ausschließlich bei Tarifbindung vorzunehmen. Insbesondere die Ausführungen dazu in der Begründung drängen den Eindruck auf, dass mit den Bestimmungen eine höhere Tarifbindung durch die Hintertür erfolgen soll. Das lehnen der AGVP und die BAGAP entschieden ab!

Eine Tarifbindung ist noch keine Legitimation für gute Arbeitsbedingungen, insbesondere, wenn es darüberhinausgehende gesetzliche Regelungen wie im Pflegebereich gibt. In der Altenpflege hat der Gesetzgeber im SGB XI festgelegt, dass zusätzlich zu tariflichen Vereinbarungen auch die Vergütung über ortsübliche Durchschnittsgehälter möglich ist. Des Weiteren können Tarifverträge angewandt werden, ohne selbst Tarifpartner sein zu müssen. Diese Flexibilität muss sich auch in den Vorgaben zur Arbeitsmarktzulassung widerspiegeln.

Darüber hinaus wurden mit dem gesetzlichen Mindestlohn und anderen Branchenmindestlohnvereinbarungen bereits gesetzliche Untergrenzen zur Vergütung getroffen, die ebenfalls anzuerkennen sind.

Daher schlagen der AGVP und die BAGAP folgende Änderung vor:

Änderungsvorschlag zu § 6 BeschV:

~~„[...] Ist der Arbeitgeber tarifgebunden, kann von der Gehaltsschwelle nach Satz 1 Nummer 2 abgewichen werden.“~~



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 08.03.2023

Zu § 8 Abs. 2 BeschV

Der AGVP und die BAGAP begrüßen den Änderungsvorschlag, dass für die Zustimmung nach § 16d Abs. 3 AufenthG künftig kein Weiterbildungsplan vorgelegt werden muss. Insbesondere die immer länger werdenden Antragsbearbeitungszeiten, als auch das Fehlen ausreichender Weiterqualifizierungskapazitäten in den Bundesländern hat dazu beigetragen, dass die Weiterqualifizierung und damit das Erstellen eines Weiterbildungsplans noch vor der Einreise deutlich erschwert ist. Sinnvoller ist es, nach der Einreise der qualifizierten Fachkraft mit den Praxispartnern gemeinsam den Weiterbildungsplan zu erstellen.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 08.03.2023

Zu § 22a BeschV

Der AGVP und die BAGAP begrüßen ausdrücklich die vorgesehene Ergänzung des § 22a BeschV. Mit Blick auf die neue Personalbemessung in der Pflege, die ab dem 1. Juli 2023 umgesetzt werden soll, können Arbeitgeber in der Pflege künftig zusätzliche Pflegeassistenzkräfte einsetzen. Die Pflegeassistenzkräfte sind jedoch nicht in der Zahl am freien Arbeitsmarkt verfügbar. Umso wichtiger ist es, auch ausländischen Pflegekräften zu ermöglichen, für die Tätigkeit als staatlich anerkannte Pflegeassistenz in Deutschland tätig sein zu dürfen. Aufgrund der Arbeitsmarktlage ist es zudem wichtig, dass für die Arbeitgeber und Arbeitnehmenden Flexibilität vereinbart und Chancen geschaffen werden, insbesondere wenn absehbar ist, dass die Anerkennung als Pflegefachkraft nicht erfolgreich verlaufen wird.

Mit dem neuen § 22a BeschV wird ein Arbeitsmarktzugang für Pflegehilfskräfte geschaffen, die eine Ausbildung unterhalb des Fachkraftniveaus nach § 2 Abs. 12a AufenthG abgeschlossen haben. Bisher bestehen allerdings sehr wenige Erfahrungen, aus welchen Ländern eine Qualifikation für Pflegeassistenzpersonal anerkannt werden kann. Dennoch sehen wir darin die Möglichkeit, vor allem auch für die Assistenzkräfte endlich Beschäftigte aus Drittstaaten einsetzen zu können.

Wichtig ist auch die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche zu erhalten, wenn die Ausbildung als Pflegehilfskraft im Inland erfolgreich absolviert wurde und dann der Aufenthaltstitel nach § 22a BeschV i.V.m. § 19c Abs. 1 AufenthG beantragt werden kann.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (Pflegeunterstützungs- und entlastungsgesetz – PUEG) mit Stand vom 20. Februar 2023 will das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) zukünftig regeln, dass auch Pflegehilfskräfte, die sich in der Weiterqualifizierung zur Pflegeassistenz befinden, als zusätzliche Assistenzkräfte anerkannt werden. Das muss sich auch im Aufenthaltsrecht widerspiegeln.

Verfahrensvorschlag zu § 22a BeschV:

Aufgrund der Ausführungen schlagen der AGVP und die BAGAP vor, dass sich die federführenden Ministerien mit dem BMG beraten, wie eine Regelung für Pflegehilfskräfte in der Weiterqualifizierung zur Pflegeassistenz im Aufenthaltsrecht aussehen kann, damit es nicht zu Regelungslücken kommt. Insbesondere arbeitsmarktpolitische Interessen zur Weiterbeschäftigung Geduldeter und Personen mit ausländischem Pass, die sich in der Pflege weiterqualifizieren, sind zu berücksichtigen. Wir können es uns in der Pflege nicht leisten, Personen in der Weiterqualifizierung zu verlieren.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 08.03.2023

Zu § 26 Abs. 2 Satz 3 BeschV

Der AGVP und die BAGAP begrüßen ausdrücklich die Erweiterung des Kontingents für die Balkanländer. Bereits zum Gesetzgebungsprozess des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes hatten beide Verbände die Kontingentierung kritisiert. Noch immer zeigen die Statistiken, dass die Balkanländer unter den „Top 3“-Ländern der Rekrutierung ausländischer Pflegekräfte liegen. Des Weiteren begrüßen beide Verbände die damit verbundenen Prüfungen, eine solche Sonderregelung auch auf weitere Länder auszudehnen, um die Zuwanderung zu erleichtern.

Insbesondere die vorgesehene Beschleunigung der Antragsbearbeitungen sind dringend geboten, bspw. durch die Auslagerung der Bearbeitung an das neu geschaffene Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA), weil die Bearbeitungszeiten noch immer deutlich über 12 Monaten liegen und auch der Familiennachzug über den § 26 BeschV erfolgt. Die Antragsteller benötigen endlich planbare Zeiträume.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 08.03.2023

Zu § 36 Abs. 4 BeschV

Es ist unverständlich, weshalb der Gesetzgeber Misstrauen gegenüber Arbeitgebern gesetzlich zementiert und Ausschlussgründe definiert, für die Arbeitgeber für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren von der zustimmungspflichtigen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmenden ausgeschlossen werden kann.

Unklar lässt der Gesetzgeber, wer die Verstöße prüft und nach welchen Kriterien eingeordnet wird, wann der Verstoß als so schwerwiegend gilt, dass ein Ausschluss berechtigt ist. Immerhin ist positiv zu bewerten, dass Verstöße, die einmalig festgestellt wurden oder die alleinig auf die/den ausländischen Arbeitnehmer/in zurückzuführen sind, nicht zum Ausschluss führen.

Dennoch geben die Verbände zu bedenken, dass erneut die Arbeitgeber mit Strafen und Sanktionen zu rechnen haben, umgekehrt jedoch keine Unterstützung der Antragsteller geschaffen wird, bei Verletzungen der gesetzlich festgelegten Antragsbearbeitungszeiträume reagieren zu können. Bis auf eine Untätigkeitsbeschwerde erfahren die Antragsteller bisher keine Unterstützung in der Wahrnehmung ihrer Ansprüche.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 08.03.2023

Zu § 38d BeschV

Interessant ist, dass künftig in einem Beirat für Forschungsmigration und Fachkräfteeinwanderung verschiedene Akteure zur Zuwanderung beraten sollen. Unklar bleibt, weshalb keine Vertreter aus der Praxis als Mitglieder im Beirat benannt werden sollen. Insbesondere Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, als auch Vertreter der Beratungsstrukturen aus den Ländern sind wichtig, um mit ihren Erfahrungen Verbesserungen anzustoßen. Deshalb schlagen die Verbände folgende Ergänzung in Abs. 5 vor:

Ergänzungsvorschlag zu § 38d Abs. 5 BeschV:

12. der maßgeblichen Verbände für Arbeitgeber und Vertreter der Arbeitnehmenden.

Stellungnahme des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) begrüßt den Referentenentwurf von BMI und BMAS für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

In allen Branchen spitzt sich der Arbeitskräftemangel weiter zu. Die Zukunft des Wirtschaftsstandorts Deutschland wird auch in entscheidendem Maße davon abhängen, ob es in dem erforderlichen Umfang gelingen wird, akademisch und beruflich ausgebildete Fachkräfte zu gewinnen und zu binden.

Eine jährliche Erwerbsmigration in einer Größenordnung von rund 400.000 Menschen wird als notwendig erachtet, um das benötigte Beschäftigungsniveau in Deutschland in den nächsten zwei bis drei Jahrzehnten halten zu können. Eine erfolgreiche Fachkräfteeinwanderung benötigt ein modernes Einwanderungsrecht. Der vorliegende Referentenentwurf bietet aus Sicht der Branche des öffentlichen Verkehrs eine gute Ausgangsbasis, um die Erwerbsmigration zu dynamisieren.

Aus Sicht des VDV impliziert ein attraktives Fachkräfteeinwanderungsrecht die Berücksichtigung der nachgelagerten gesellschaftlich-sozialen und beruflichen Integrationsprozesse. Sie sind die Voraussetzung, um die neuen Beschäftigten langfristig an die betrieblichen Arbeitsmärkte in Deutschland binden zu können.

Der öffentliche Personennahverkehr mit Bus- und Bahn benötigt in den nächsten zehn Jahren rund 180.000 Personale, um die durch ruhestandsinduzierte Abgänge als auch die an die Mobilitätswende und die Klimaschutzziele gekoppelten Personalbedarfe realisieren zu können. Neben dem aktuellen Mangel an Fahrpersonal sind auch bereits heute Engpässe in anderen Aufgabenfeldern und Berufen zu verzeichnen.

Verkehrsplaner und Bauingenieure, Verfahrenstechniker, Elektroniker und Mechatroniker werden benötigt, um die digitale Transformation in den Werkstätten, neue Antriebstechnologien und automatisiertes Fahren in den betrieblichen Sektoren und eine Erweiterung der Infrastruktur gewährleisten zu können.

Insofern setzt der Verband große Hoffnung in die Wirksamkeit eines modernisierten Fachkräfteeinwanderungsrechts, das die drei Säulen Fachkräfte, Erfahrung und Potenzial beinhaltet und aufeinander abstimmt.

Ein novelliertes Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird aus Sicht des VDV großen Wert auf vier Aspekte legen müssen:

1. In den vergangenen Jahren sind mehrheitlich Menschen aus EU-Staaten nach Deutschland eingewandert. Auf eine Erwerbsmigration aus Drittstaaten wird künftig besonderes Augenmerk gelegt werden müssen, um die in diesen Ländern vorhandenen Potenziale heben zu können.
2. Um die quantitativen Einwanderungsziele zu erreichen, sind künftig auch Fachkräfte mit niedrighwelliger Qualifikation und Berufserfahrung für eine Migration nach Deutschland zu adressieren.
3. Erfolgreiche Einwanderung bedarf einer größeren Mitbestimmung der Arbeitgeber bei den Entscheidungen zur Anerkennung der vorhandenen Qualifikationen, Potenzialen und Berufserfahrungen von Erwerbsmigranten.
4. Die Einwanderungskriterien, die grundsätzlich Voraussetzung für eine nachhaltige Integration sind, wie beispielsweise die Sprachkompetenz, bedürfen einer besonderen Beachtung sowohl im Anwerbungs- als auch im Arbeitsprozess.

Einschätzung und Bewertung der vorgesehenen Änderungen und Erweiterungen

1. Aufenthaltsgesetz

§ § 20a und 20b Erteilung einer Chancenkarte

Der VDV begrüßt die Einführung einer Chancenkarte, um die Erwerbsmigration von Menschen mit dem befristeten Suchtitel Arbeitsplatz oder Berufsausbildung nach Deutschland zu ermöglichen. Nach Prognosen von BMAS und BMI sollen mit dieser Regelung jährlich 20.000 zusätzliche Menschen einreisen.

Die Erteilung der Chancenkarte erfolgt entweder an Fachkräfte entsprechend § 18 (3) oder an Ausländer nach Maßgabe einer Tabelle mit 12 Entscheidungskriterien, die die erforderlichen sechs Mindestpunkte erreicht haben (§ 20b und § 20a).

Zu den Kriterien/Merkmalen schlägt der VDV folgende Änderungen bzw. Ergänzungen vor:

- Die Kriterien 6 und 7 differieren sinnvollerweise in der Anzahl der erforderlichen Jahre mit Berufserfahrung (zwei bzw. drei), vergeben jedoch die gleiche Anzahl von Punkten (jeweils 3). Das ist nicht nachvollziehbar. Wir schlagen vor, das Kriterium 6 mit drei, das Kriterium 7 mit zwei Punkten zu bewerten.
- Merkmal 9 (bei Antragstellung älter als 35 und nicht älter als 40 Jahre) ist wichtig, sollte u.E. jedoch als Altersgrenze auf 45 Jahre erhöht werden. Begründung: In der

Vergangenheit konnte die ÖPNV-Branche feststellen, dass ein beträchtlicher Teil der neu eingestellten Bus- und Bahnfahrer das Altersspektrum von 40 bis 50 Jahren abdeckt. Wir versprechen uns von einer Erhöhung der Altersgrenze auf 45 Jahre einen positiven Effekt für den betrieblichen Arbeitsmarkt.

- Sofern Ausländer ohne konkretes Arbeitsplatz- oder Ausbildungsangebot mit der Chancenkarte nach Deutschland einreisen, wird voraussichtlich ein mehrwöchiger, ggf. mehrmonatiger Suchprozess folgen. Um diesen Prozess erfolgreich absolvieren zu können, sollte in solchen Fällen sichergestellt sein, dass zumindest einfache oder hinreichende deutsche Sprachkenntnisse (Sprachlevel A1 oder A 2) vorhanden sind. Dies könnte durch ein entsprechendes zusätzliches Kriterium und eine Vorbehaltsklausel, die dies zur Erlangung der Chancenkarte vorsieht (ggf. auch mit einem nachgelagerten Spracherwerb direkt nach der Einreise in Deutschland), gewährleistet werden.
- Der VDV schlägt vor, § 20a (2), Satz 1 so zu fassen, dass die wöchentlich mögliche Beschäftigungszeit flexibler gehandhabt werden kann. Er sollte so formuliert werden, dass innerhalb von vier Wochen Beschäftigungen bis zu 80 Arbeitsstunden, individuell geregelt vom Chancenkarteinhaber und dem/den Arbeitgebern, ausgeübt werden dürfen.

§ 18g *Blaue Karte EU*

- Der VDV begrüßt die Ausdehnung der Chancenkarte auf Ausländer, die keine Fachkräfte sind, nicht über eine akademische Qualifikation verfügen, sondern einen „Abschluss eines mit einem Hochschulstudium gleichwertigen tertiären Bildungsprogramms (mindestens Stufe 6 des Deutschen Qualifikationsrahmens) vorweisen und eine mindestens dreijährige Berufserfahrung innerhalb der letzten sieben Jahre nachweisen können.

§§ 18a, 18b, 18c *Fachkräfte mit Berufsausbildung und akademischer Ausbildung*

- Die Neufassung des § 18a sieht vor, dass einer Fachkraft mit Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung „jeder qualifizierten Beschäftigung“ ausgestellt werden kann. Die bisherige Regelung, nach der eine qualifizierte Beschäftigung an die erworbene Qualifikation gekoppelt ist, wird aufgehoben.
- Die Neufassung des § 18b sieht die gleiche Regelung für akademisch ausgebildete Fachkräfte vor.
- Beide Neufassungen werden vom VDV begrüßt. Die Regelungen der §§ 18a und 18b verschaffen den Arbeitgebern eine größere Reichweite in ihren Chancen der Personalgewinnung von Erwerbsmigranten. Außerdem ermöglichen sie ihnen, aber auch den Fachkräften, eine wesentlich größere Flexibilität in den kompetenzzeitigen Anpassungs- und Entscheidungsmöglichkeiten.

- § 18c regelt die Niederlassungserlaubnis von Fachkräften mit Aufenthaltstiteln. Der VDV sieht in der beabsichtigten Verkürzung der Anwartschaft für eine Erteilung der Niederlassungserlaubnis von vier auf drei Jahre ein gutes Signal an die Erwerbsmigranten. Diese Neuregelung kann dazu beitragen, den Wirtschaftsstandort Deutschland für Ausländer attraktiver zu machen. Letztlich kann ihre Umsetzung auch zu einer schnelleren sozialen Integration beitragen.

§ 16d *Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen*

- Der VDV unterstützt die geplante Regelung, die Dauer der Aufenthaltserlaubnis von Ausländern von zwei auf drei Jahre zu erhöhen. Sie können in diesem Zeitraum ihre im Herkunftsland erworbene Berufsqualifikation anerkennen lassen, ggf. erforderliche Anpassungs- und Ausgleichs-Weiterbildungen absolvieren und gleichzeitig in einem nicht reglementierten Beruf einer qualifizierten Beschäftigung nachgehen.

§ 17 *Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes*

- Der VDV begrüßt die Absicht, einem Ausländer bis zum vollendeten 27. Lebensjahr (bisher: vollendetes 25. Lebensjahr) zum Zweck der Suche nach einem Ausbildungs- oder Studienplatz eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. (3) Satz 1. Es sollte jedoch beachtet werden, dass diese Regelung durchaus in Konflikt mit den Regelungen der geplanten Chancenkarte geraten kann. Denn diese erlaubt in verschiedenen Kombinationen die Einreise zwecks Ausbildungsplatzsuche durchaus bis zum 35. bzw. 40. Lebensjahr. Auch wenn dahinter ein anderer Aufenthaltstitel als in § 17 steht, sollte dies aus Sicht des VDV zum Anlass genommen werden, grundsätzlich die Frage des Lebensalters zu klären.
- 2. Dasselbe gilt für (1) Satz 4. Hier werden zur Ausbildungs- oder Hochschulplatzsuche „gute deutsche Sprachkenntnisse“ vorausgesetzt. Das entspricht dem Sprachniveau B2. Die Chancenkarte vergibt Punkte sowohl für Sprachlevel B2 als auch für B1. Auch hier können Kombinationen entstehen, bei denen die Sprachkompetenz keine bzw. eine sehr untergeordnete Rolle spielen würde. Auch das sollte aus Sicht des VDV zum Anlass genommen werden, die Frage der erforderlichen Sprachkompetenz für die jeweiligen Aufenthaltstitel grundsätzlich zu klären.

2. Beschäftigungsverordnung

§ 24a Berufskraftfahrerinnen und Berufskraftfahrer

- § 24 beinhaltet in Kombination mit § 26 (2) die sog. Westbalkanregelung, nach der auch für Berufskraftfahrerinnen und Berufskraftfahrer der deutsche

Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte ohne formal anerkannte Berufsqualifikation offensteht.

- Der VDV schlägt vor, angesichts der massiven Schwierigkeiten, auf dem deutschen Arbeitsmarkt Beschäftigte für den Fahrbetrieb Bus und Bahn rekrutieren zu können, künftig auf die Vorrangprüfung zu verzichten. (1), Satz 2.
- Weiterhin schlägt der VDV vor, Regelungen für die Berufsausbildung zur qualifizierten dreijährigen Berufsausbildung zur Fachkraft im Fahrbetrieb und zum Berufskraftfahrer in den § 24 a aufzunehmen. Junge Ausländer bis zum vollendeten Lebensalter von 27 Jahren, die weder eine entsprechende Berufsqualifikation besitzen noch eine Berufskraftfahrertätigkeit im Ausland ausgeübt haben, sollten im Rahmen der Westbalkanregelung proaktiv für eine Qualifizierung in den beiden Berufsbildern gewonnen werden können. Die Fachkräftesicherung in den Fahrbetrieben wird künftig weiterhin darauf angewiesen sein, verstärkt in die Berufsausbildung zu investieren. Die duale Berufsausbildung ist ein wesentlicher Rekrutierungsfaktor. In der Entwicklung der Berufe zeigen sich zudem seit einigen Jahren Trends, die zur Sorge Anlass geben. Zwischen 2019 und 2021 ist die Zahl der Neuabschlüsse im Berufsbild Fachkraft von 450 auf 387 (knapp 15%) gesunken, im Berufsbild Berufskraftfahrer (Personenbeförderung und Güterkraftverkehr) von 3.591 auf 2.811 (rund 22%). Die Grundqualifikation nach der Richtlinie 2003/59/EG ist in die jeweiligen Ausbildungen integriert. Die Auszubildenden werden i.d.R. nach der Zwischenprüfung aktiv in der Personenbeförderung als Fahrer eingesetzt. Im § 24a sollte demzufolge Absatz (4) eingebaut werden, der, mit Verweise auf § 17 Aufenthaltsgesetz und § 26 (2) Beschäftigungsverordnung, jungen Menschen die Möglichkeit bietet, ohne Vorrangprüfung in Deutschland eine dreijährige qualifizierte Ausbildung in einem der genannten Berufsbilder zu absolvieren.

§ 26 *Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger*

- Der VDV begrüßt die Verdopplung der jährlich möglichen Zustimmungen zur Beschäftigungsausübung von Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten von 25.000 auf 50.000.

Berlin/Freiburg: 08.03.2023

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der VKAD bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Ziel des Gesetzesentwurfes ist es, Fachkräfte aus Drittstaaten unkomplizierter und schneller für den deutschen Arbeitsmarkt zu rekrutieren. Gleichzeitig sollen Menschen aus Ländern außerhalb der EU bessere Möglichkeiten erhalten, in Deutschland eine Arbeitsstelle zu finden. Bereits heute ist der deutsche Arbeitsmarkt in vielen Bereichen von einem Mangel an verfügbaren Fachkräften geprägt. Vor allem in der Langzeitpflege stellt der Fachkräftemangel eine akute Herausforderung dar. Bis 2030 wird die Zahl pflegebedürftiger Personen laut Barmer Pflegereport auf circa 6 Millionen Menschen anwachsen. Um die bedarfsgerechte Versorgung sicherzustellen, rechnet die Gewerkschaft ver.di mit einem Bedarf von allein 110.000 zusätzlichen Pflegefachkräften. Die qualifizierte Einwanderung ist daher eine von mehreren Säulen, um die Herausforderungen des demografischen Wandels anzugehen. Zudem gilt es Arbeits- und Ausbildungsbedingungen, Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Maßnahmen zur Integration qualifizierter Zuwanderung zu verbessern.

1. Der VKAD unterstützt, dass das zum 1. März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf um wichtige Maßnahmen ergänzt wird. Der Grundsatz des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2020 – eine qualifikations- und bedarfsorientierte Zuwanderung in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen – hat sich in Ansätzen trotz Covid-Pandemie bewährt. Darauf aufbauend, wird die Fachkräfteeinwanderung künftig auf drei Säulen ruhen: der Fachkräftesäule, der Erfahrungssäule und der Potenzialsäule. Die Fachkräftesäule bleibt das zentrale Element der Einwanderung. Sie umfasst wie bisher die Blaue Karte EU für ausländische Hochschulabsolventen sowie die nationale Aufenthaltserlaubnis für ausländische Fachkräfte mit einem deutschen oder in Deutschland anerkannten Abschluss (Hochschulabsolventen oder beruflich Qualifizierte). Der VKAD befürwortet, dass eine Fachkraft mit akademischer Ausbildung künftig jede qualifizierte Beschäftigung ausüben darf. Dabei ist der Abschluss nicht an die Tätigkeit gekoppelt. Die Erfahrungssäule ermöglicht Fachkräften die Einwanderung, auch wenn der Berufsabschluss nicht vorher formal anerkannt ist. Voraussetzung ist ein Arbeitsvertrag in einem nicht-reglementierten Beruf. Zudem benötigen sie eine berufliche Qualifikation, eine mindestens zweijährige Berufserfahrung und einen bestimmten Verdienst oder die Geltung eines Tarifvertrags. Die Potenzialsäule richtet sich an Menschen, die noch keinen Arbeitsvertrag in Deutschland haben. Kern der Potenzialsäule ist die Einführung einer Chancenkarte zur Arbeitssuche. Dabei wird das Potenzial für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration mittels eines Punktesystems ermittelt. Kriterien sind unter anderem die Qualifikation, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Deutschlandbezug und Alter.
2. Fachkräfte mit akademischer Ausbildung haben die Möglichkeit die Blaue Karte EU ohne Zustimmung der BA zu erhalten. Voraussetzung ist, dass sie ein Gehalt von mindestens 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung erreichen und keine Ablehnungsgründe vorliegen (siehe § 18 g Absatz 1 AufenthG). Die Gehaltsschwelle ist aus Sicht des VKAD trotz vorgesehener Absenkung zu hoch. Hintergrund ist, dass das dringend benötigte Pflegefachpersonal mit einem im Ausland erworbenen akademischen Abschluss die Gehaltsschwelle kaum erreichen kann. Zwar sind

Sonderregelungen für die Ausstellung der Blauen Karte und die Absenkung der Gehaltsschwelle auf 45,3 Prozent vorgesehen (siehe Absatz 2 Nummer 2 AufenthG), falls die Personen eine akademische Ausbildung in Engpassberufen nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 absolviert haben, allerdings fehlen in dieser Aufzählung Health professionals (Nursing professionals) der ISCO-Gruppe 22. Diese Gruppe ist aus Sicht des VKAD aufzunehmen, um den vom Wissenschaftsrat definierten Bedarf von 10-20 Prozent akademischen Fachpersonals in der Pflegepraxis früher zu erreichen. (Eine weitere Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist, in welchem QN, Pflegefachkräfte mit ausländischem Hochschulabschluss, die erweiterte Kompetenzen erworben haben, eingruppiert werden).

3. Der VKAD unterstützt, dass geduldete Personen, die während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet eine nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften geregelte, staatlich anerkannte Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit abgeschlossen haben, in den Kreis der Personen aufgenommen werden, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Absatz 1 erhalten können. Für die Integration in den Arbeitsmarkt ist die Anpassung des Pflegeberufgesetzes von großer Bedeutung. Der Übergang nach dem Abschluss der Fachassistentenausbildung in die 3jährige Pflegefachkraftausbildung muss gewährleistet sein, um Personen aus Drittstaaten, die ihre Ausbildung zur Pflegefachassistenz erfolgreich absolviert haben, Anschluss- und Bildungsmöglichkeiten im Bereich Pflege zu bieten. Dafür sollten die Voraussetzungen für die Pflegefachausbildung unter § 11 des Pflegeberufgesetzes entsprechend angepasst werden, um Menschen ohne formale Schulbildung, jedoch mit einem Abschluss zum Pflegehelfer, den Übergang in die generalistischen Pflegeausbildung zu ermöglichen.
4. Drittstaatsangehörige, die noch keinen Arbeitsvertrag in Deutschland haben, sollen mit der Chancenkarte neue Möglichkeiten zur Arbeitssuche und Ausbildungsplatzsuche erhalten. Die Chancenkarte wird auf Basis eines Punktesystems für maximal ein Jahr erteilt. Punkte gibt es dabei für eine Teilanerkennung des ausländischen Abschlusses, Sprachkenntnisse, Alter und Berufserfahrung. Während der Arbeitssuche sollen Probe- oder Nebenbeschäftigungen erlaubt sein. Das macht es Arbeitgebern und potenziellen Beschäftigten einfacher, sich gegenseitig kennenzulernen. Die Chancenkarte wird vom VKAD grundsätzlich positiv eingeschätzt, da sie die Möglichkeit bietet, Menschen ohne Arbeitsvertrag den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Im Gesetzesentwurf fehlen allerdings konkrete Hinweise zum erforderlichen deutschen Sprachniveau. Unter § 20a Absatz 2 wird auf hinreichende Sprachkenntnisse hingewiesen und in der Begründung auf s.79 das A2- Niveau des Europäischen Referenzrahmen verwiesen. Diese konkrete Empfehlung zum Europäischen Referenzrahmen sollte in das Gesetz übernommen werden.

Förderangebote für die Ausbildung von Menschen aus Drittstaaten müssen zudem deutlich ausgebaut und unbürokratisch zu beantragen sein. Es ist wichtig, dass die neue Fachkraftoffensive von entsprechenden Angeboten der BA zur Integration auf dem Arbeitsmarkt flankiert werden. Die Träger der praktischen und schulischen Ausbildung benötigen für die Ausbildung von Menschen aus Drittstaaten, mehr zeitliche Ressourcen und erweiterte Kompetenzen. Diese Ausbildungsleistung muss sich im Ausbildungsbudget abbilden.

Kontakt VKAD:

Andreas Wedeking

E-Mail: andreas.wedeking@caritas.de

Telefon: 030 284447-852

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat: Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Stellungnahme des Wuppertaler Kreises

I. Sachverhalt

Mit dem Referentenentwurf zum „Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ strebt die Bundesregierung die Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Einwanderung von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten an. Damit soll das am 1. März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG), welches die quantitativen Erwartungen an die Stimulierung der Erwerbsmigration nicht erfüllt hat, reformiert werden, um die Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland zu vereinfachen und mehr Arbeits- und Fachkräfte zu einer Einwanderung nach Deutschland zu motivieren.

Die Bundesregierung setzt mit dem vorliegenden Referentenentwurf wesentliche Punkte um, die bereits am 30.11.2022 in einem Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung beschlossen worden sind. Der Referentenentwurf verfolgt das Ziel, die Einwanderung einer breiteren Zielgruppe von Auszubildenden, Fachkräften und Arbeitskräften zugänglich zu machen, die Einwanderung familienfreundlicher zu gestalten und die administrativen aufenthaltsrechtlichen Prozesse zu beschleunigen. So soll die jährliche Zahl zuwandernder qualifizierter Arbeitsmigrant*innen auf 50.000 bis 65.000 gesteigert werden.

Der Wuppertaler Kreis e. V. hat am 03.03.2023 die Möglichkeit erhalten, bis zum 08.03.2023 eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der

Fachkräfteeinwanderung, zur Richtlinie (EU) 2021/1883 („Blaue Karte EU“), zu einem Diskussionsvorschlag zur Chancenkarte sowie einem Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat abzugeben.

Nachfolgend nimmt der Wuppertaler Kreis zu den übermittelten Dokumenten Stellung, wobei er sich im Schwerpunkt auf die Bereiche konzentriert, die auch die Leistungserbringung von Trägern in der geförderten beruflichen Weiterbildung und die Bedarfe der Mitglieder und deren Kunden an internationalen Fachkräften tangieren.

II. Stellungnahme zu den vorgesehenen Maßnahmen

1. Blaue Karte EU (Artikel 1)

Mit Art. 1 soll die neue Blue-Card-Richtlinie 2021/1883 in deutsches Recht umgesetzt werden. Die Blaue Karte, die bisher in § 18b Abs. 2 AufenthG geregelt ist, soll in den neuen § 18g AufenthG überführt werden. In § 18h AufenthG werden Regelungen zu Mobilität für Inhaber der Blauen Karte in der EU getroffen: Für Inhaber einer Blauen Karte EU werden der Arbeitgeberwechsel vereinfacht sowie Regelungen für die Ausübung von kurz- und langfristiger Mobilität von EU-Mitgliedstaaten in die Bundesrepublik Deutschland für Inhaber einer Blauen Karte EU, die ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat, geschaffen. Ferner sollen der Familiennachzug zu Inhabern einer Blauen Karte EU sowie die Erlangung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt erleichtert werden. Auch IT-Spezialisten ohne Hochschulabschluss sollen künftig eine Blaue Karte EU erhalten können und damit ihre Mobilität innerhalb der EU erhöhen können.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt die Verbesserungen durch die Umsetzung der Blue Card-Richtlinie und die Nutzung des Spielraums, den die Richtlinie bietet, durch den deutschen Gesetzgeber. Die Absenkung der bestehenden Gehaltsschwellen für Regel- und Engpassberufe auf 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung und die Einführung einer niedrigen Mindestgehaltsschwelle von 45,3 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der

Rentenversicherung für Berufsanfänger deren akademischer Abschluss weniger als drei Jahre zurückliegt, verbessern die Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitgeber und erleichtern die Arbeitsaufnahme für Berufseinsteiger. Die Mobilität der Inhaber der Blauen Karte EU wird erhöht und der Familiennachzug vereinfacht.

2. Blaue Karte EU und Familiennachzug (Artikel 1, Nr. 27, §81 AufenthaltG)

Wenn der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug zu einem Inhaber einer ICT-Karte, einer Mobiler-ICT-Karte oder einer Blauen Karte EU gleichzeitig mit dem Antrag auf Erteilung einer ICT-Karte, einer Mobiler-ICT-Karte oder einer Blauen Karte EU gestellt wird, so wird über den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs gleichzeitig mit diesem Antrag entschieden. War der Inhaber der Blauen Karte EU unmittelbar vor der Erteilung der Blauen Karte EU im Besitz einer Blauen Karte EU, die ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat und wird der Antrag zwar gleichzeitig gestellt, aber die Familienangehörigen im Sinne des § 29 Absatz 1 Satz 2 reisen erst in das Bundesgebiet ein, nachdem die Blaue Karte EU erteilt wurde, ist die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs spätestens 30 Tage nach der Einreichung des vollständigen Antrags zu erteilen. In begründeten Ausnahmefällen kann die Frist um 30 Tage verlängert werden.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt, dass der Familiennachzug für hochqualifizierte Fachkräfte, die unter die Blaue Karte EU fallen, beschleunigt und vereinfacht wird. Um hochqualifizierte Fachkräfte langfristig an den Standort zu binden und die Integration zu fördern, ist die zeitnahe Familiennachführung eine wichtige Stell-schraube. Die Fristsetzung von 30 Tagen hat Beispielcharakter auch für andere Bereiche der Administration der Erwerbsmigration.

3. Nebentätigkeiten bei Maßnahmen zur Berufsanerkennung (Artikel 2, Nr. 6 a) und Nr. 6 e))

Der Referentenentwurf sieht in Artikel 2, Nr. 6 a) und 6 e) für Besitzer einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Berufsanerkennung (§ 16d AufenthG) eine Heraufsetzung der zulässigen Stunden pro Woche für eine Nebentätigkeit von 10 auf 20 Stunden vor.

Votum

Die Heraufsetzung der erlaubten wöchentlichen Stundenkontingente für Nebentätigkeiten von bisher 10 Stunden auf 20 Stunden soll der Sicherung des Lebensunterhaltes dienen, ist aber aus Sicht des Wuppertaler Kreises nicht zielführend. In der Regel weisen die Teilanerkennungsbescheide der Anerkennenden Stellen für Maßnahmen zur Berufsanerkennung Nachqualifizierungsbedarfe mit erheblichem Zeitaufwand aus, da oftmals die berufspraktischen Fähigkeiten ganz fehlen und das theoretische Wissen nicht dem deutschen Arbeitsmarktstandard entspricht. Nebentätigkeiten von 20 Stunden pro Woche ergänzend zu der Maßnahme zur Berufsanerkennung belasten daher erheblich und führen entweder zu deutlich verlängerten Durchlaufzeiten für die Berufsanerkennungsmaßnahme (zeitliche Streckung) oder zu einer Vernachlässigung der Qualifizierungsmaßnahme aus Zeitmangel. Es besteht daher das Risiko, dass die Neuregelung auf wenig Interesse bei Fachkräften und Arbeitgeber stößt.

4. Nebentätigkeiten bei Maßnahmen zur Berufsanerkennung (Artikel 2, Nr. 6 b)

In §16 d, Absatz 2 AufenthG werden die Wörter „ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine spätere Beschäftigung in dem anzuerkennenden oder von der beantragten Berufsausübungserlaubnis erfassten Beruf vorliegt und“ gestrichen.

Votum

Wenn darauf verzichtet werden soll, dass ein konkretes Arbeitsplatzangebot für die Zeit nach dem erfolgreichen Abschluss der Berufsanerkennungsmaßnahme vorliegt, geht für die ausländische Fachkraft ein wesentlicher Motivationsfaktor, die Doppelbelastung aus Vollzeitätigkeit und Nachqualifizierung zu meistern, verloren. Erfahrungswerte mit bisherigen Modellvorhaben zu Vollzeitwerbstätigkeit parallel zu Maßnahmen der „Nachqualifizierung“ belegen, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit gering ist.

5. Anerkennungspartnerschaften (Artikel 2, Nr. 6 d)

Einem Ausländer soll zur Durchführung eines Verfahrens zur Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit begleitender Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn der Ausländer entweder über eine ausländische Berufsqualifikation verfügt, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder er ei-

nen ausländischen Hochschulabschluss besitzt, der von dem Staat, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist und ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung vorliegt. Ferner soll zwischen dem Ausländer und dem Arbeitgeber eine Vereinbarung geschlossen werden, aus der sich bezüglich der Beschäftigung und der Maßnahme zur Berufsanerkennung gegenseitige Rechte und Pflichten ergeben sollen.

Votum

Aus den oben genannten Gründen zur Doppelbelastung lehnt der Wuppertaler Kreis auch die geplante Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung eines Berufsanerkennungsverfahrens mit begleitender Beschäftigung bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots ab. Da die qualifizierte Beschäftigung vor der Vorlage des Defizitbescheides der anerkennenden Stelle angetreten wird, ist der Umfang der Anpassungsmaßnahme unbekannt. Trotzdem soll sich der Arbeitgeber verpflichten, das Anerkennungsverfahren zügig durchzuführen.

Zwar kann die Fachkraft in Deutschland vom ersten Tag an eine existenzsichernde Beschäftigung aufnehmen, doch ist für Fachkraft und Arbeitgeber die Unsicherheit über den Verlauf des Berufsanerkennungsverfahrens äußerst belastend. Gerade im Bereich des Dualen Ausbildungssystems sind geringe Anerkennungsquoten häufig und münden im schlimmsten Fall in der Empfehlung der anerkennenden Stelle, statt einer Anpassungsmaßnahme doch gleich eine Ausbildung zu beginnen. Auch hier besteht das Risiko, dass die „Anerkennungspartner“ ihrer Verpflichtung zur schnellen Durchführung der Anerkennung und ggf. zur Nachqualifizierung aus Zeitmangel kaum nachkommen können.

6. Qualifikationsanalyse (Artikel 2, Nr. 6 g))

Einem Ausländer kann zum Zweck der Feststellung seiner maßgeblichen beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten, die zur Feststellung der Gleichwertigkeit seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation erforderlich sind (Qualifikationsanalyse) eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu sechs Monaten erteilt werden.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt, dass die Einreise zum Zweck der Qualifikationsanalyse nun endlich einen eigenen Aufenthaltstitel erhält und damit eine Grauzone im deutschen Aufenthaltsrecht geschlossen wird. Damit erhält die Validierung ei-

nen höheren Stellenwert. Anstelle der ausschließlichen Validierung im Inland wäre es aber auch wünschenswert, die Möglichkeit zu schaffen, dass Validierungen in ausgewählten Herkunftsländern durchgeführt werden. In Bezug auf die Digitalisierung besteht bereits die technische Möglichkeit, Qualifikationsanalysen auch als virtuelle Formate durchzuführen, so dass das Prüfergremium nicht vollständig vor Ort sein muss. Gerade wenn in Gruppenrekrutierungen mehrere Prüfungen vor Ort gebündelt werden können, besteht hier Rationalisierungspotenzial und für die Prüflinge erhebliche Möglichkeiten zur Kostensenkung, denn teure Reise- und Aufenthaltskosten in Deutschland könnten vermieden werden.

7. Zuwanderung zur qualifizierten Beschäftigung (Artikel 2, Nr. 9 b), bb)

Nach Art. 2 Nr. 9, b), bb) wird mit § 18 Abs. 2 Nr. 4a AufenthG vorgesehen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis versichern müssen, dass die Tätigkeit tatsächlich ausgeübt werden soll. In der Begründung zum Referentenentwurf heißt es hierzu: „Zur Erfüllung einer Warnfunktion und zur eindeutigeren Ermöglichung einer Sanktionierung von Täuschungen über das Bestehen von Arbeitsverhältnissen, hinter denen sich tatsächlich lediglich Schein-Arbeitsverhältnisse verbergen, soll künftig eine ausdrückliche Erklärung des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers, dass die Beschäftigung tatsächlich ausgeübt werden soll, erforderlich sein. Diese sollte formularmäßig in die entsprechenden Vordrucke mit aufgenommen werden.“

Mit der Regelung soll kollusiven Täuschungen von Arbeitgeber und Arbeitnehmern gegenüber Visastellen und Ausländerbehörden begegnet werden, denen vorge spiegelt wird, es liege ein echtes Arbeitsverhältnis vor, damit diese das Vorliegen der Titelerteilungsvoraussetzung nach § 18 Abs. 2 Nr.1 („konkretes Arbeitsplatzangebot“) bejahen und einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausübung einer Beschäftigung nach §§ 18 ff. erteilen“.

Votum

Die positiv besetzten „Anerkennungspartnerschaften“ zwischen Fachkraft und Arbeitgeber mit dem Verdacht der Vortäuschung eines Arbeitsverhältnisses zu belasten, irritiert. Diese Neuregelung stellt nicht nur zusätzlichen Bürokratieaufwand dar, sie dient auch – so die Begründung zum Gesetzentwurf – dem Zweck, „Arbeitgeber und Fachkraft „besser bestrafen zu können“. So wichtig die Strafverfolgung von Fehlverhalten ist, so wenig nachvollziehbar ist es, zur Prävention möglicher Einzel-

fälle des Missbrauchs alle Arbeitgeber und Fachkräfte unter Generalverdacht zu stellen.

8. Zuwanderung zur qualifizierten Beschäftigung (Artikel 2, Nr. 10 und 11)

Ergänzend zu den Regelungen der Blauen Karte EU werden mit Art. 2 Nr. 10 und Nr. 11 weitere Neuregelungen für Fachkräfte im AufenthG vorgesehen. Demnach soll künftig eine Aufenthaltserlaubnis für jede qualifizierte Beschäftigung erteilt werden können. Bisher ist dies nur für Tätigkeiten möglich, für die die jeweilige Ausbildung auch qualifiziert.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt diese Änderung. Wie bereits in einigen skandinavischen Ländern wird die Entscheidung, ob eine Fachkraft für eine konkrete qualifizierte Tätigkeit im Betrieb geeignet ist, dem Arbeitgeber überlassen, der dies auch am besten beurteilen kann. Dies kann zur Flexibilisierung beitragen und entlastet die Visastellen und Ausländerbehörden von Prüfungsaufgaben.

9. Fachkraft mit Berufsausbildung (Artikel 2, Nr. 10)

Einer Fachkraft mit Berufsausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. Einer Fachkraft, die über eine inländische qualifizierte Berufsausbildung verfügt, kann eine solche Aufenthaltserlaubnis ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt die Neuregelung. Sie schafft Fachkräften mit einer Berufsausbildung, die in Deutschland anerkannt ist, mehr Flexibilität in der Berufswahl, denn mit der Änderung wird die Möglichkeit zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung eröffnet (mit Ausnahme der reglementierten Berufe). Der Einschätzung des Arbeitgebers, ob eine Qualifikation zu der qualifizierten Beschäftigung befähigt, wird mehr Gewicht verliehen. Dass die Aufenthaltserlaubnis in den Fällen, in denen die Fachkraft über eine in Deutschland abgeschlossene qualifizierte Berufsausbildung verfügt, ohne Zustimmung der BA erteilt wird, ist folgerichtig.

10. Chancenkarte (Artikel 2, Nr. 15)

Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einer Erwerbstätigkeit oder nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (Chancenkarte) erteilt werden. Die Chancenkarte berechtigt nur zur Ausübung von Beschäftigungen bis zu zwanzig Stunden je Woche sowie für jeweils bis zu zwei Wochen von zeitlich unbegrenzten Probebeschäftigungen und wird für jeweils ein Jahr erteilt. Die Regelungen in § 20 Abs. 1 und 2 AufenthG zur Einreise zum Zweck der Arbeitssuche werden aufgehoben. Stattdessen soll mit der Chancenkarte, geregelt in dem neuen § 20a AufenthG, die Möglichkeit für eine Erwerbsmigration nach einem Punktesystem eingeführt werden. Die Chancenkarte dient der Suche nach einer Erwerbstätigkeit, der Suche nach Möglichkeiten zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere im Rahmen einer Anerkennungspartnerschaft oder zur Suche einer Berufsausbildung. Sie begründet keinen eigenen Aufenthaltstitel.

Votum

Im Rahmen der Aufforderung zur Stellungnahme wurden dem Wuppertaler Kreis zwei Entwürfe zugeleitet. Der Referentenentwurf sieht in Artikel 2, Kriterien für die Punktevergabe vor. Ferner liegt mit der Anlage 3_Chancenkarte eine weitere Version vor. Gemeinsam ist beiden, dass Fachkräfte, wie bisher schon, eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche erhalten sollen.

Eine neue Komponente stellt das Punktesystem dar, welches den Maßstab für Erteilung einer Chancenkarte bieten soll. Nach dem Referentenentwurf müssen für die Vergabe einer Chancenkarte mindestens 6 Punkte erreicht werden. Kriterien sind eine gleichwertige ausländische Qualifikation, einschlägige Berufserfahrung, gute deutsche Sprachkenntnisse oder ein Höchstalter unter 35 Jahren. In der Anlage 3_Chancenkarte wird von einer ausreichenden Punktzahl als Voraussetzung für die Vergabe einer Chancenkarte gesprochen, jedoch nicht definiert, was ausreichend bedeutet. Dies soll das BMI im Einvernehmen mit Auswärtigem Amt und BMAS festlegen.

Auf Grund der Einzigartigkeit des dualen Bildungssystems ist die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen eine Herausforderung. Oftmals mangelt es an den berufspraktischen Ausbildungsinhalten. Die Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsausbildung kann ferner nicht festgestellt werden, wenn kein entsprechender Referenzberuf in Deutschland existiert. Der Nachweis der Gleich-

wertigkeit ist wegen der Notwendigkeit, die Curricula zu vergleichen, aufwendig. Oft liegen die Curricula aus dem Herkunftsland nicht vor und sind auch nicht zu beschaffen, denn es müssen die Lehrpläne und Prüfungsordnungen zum Zeitpunkt des Abschlusses der ausländischen Fachkraft, die z.T. Jahre zurückliegen, für das Anerkennungsverfahren herangezogen werden. In weiteren Fällen ist die berufliche Qualifikation im Herkunftsland non-formal über praktisches Lernen im Arbeitsleben erworben worden und es gibt keine Zeugnisse/Abschlussurkunden. Für diese Fachkräfte Wege der Erwerbsmigration zu eröffnen, ist sinnvoll und kann über die Chancenkarte abgebildet werden.

Der Wuppertaler Kreis betrachtet die Objektivierung, die ein Punktesystem in der Migrationssteuerung bietet, als sinnvoll. Er ist aber bezüglich der vorliegenden Umsetzung, wie sie der Referentenentwurf vorsieht, skeptisch.

Für den Aufenthalt muss der Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestritten werden. Die Chancenkarte erlaubt die Aufnahme von Beschäftigungen bis zu 20 Stunden je Woche und zu Probebeschäftigungen ohne Begrenzung. Bisher ist der Aufenthaltstitel mit hohen Hürden verbunden. So müssen die Mittel zur Sicherung des Lebensunterhaltes vor Einreise für den gesamten Zeitraum nachgewiesen werden. Es ist daher zu begrüßen, dass die Neuregelung nun eine Erwerbstätigkeit in begrenztem Umfang bis zu 20 Stunden je Woche vorsieht, die der Sicherung des Lebensunterhaltes während der Arbeitsplatzsuche dienen soll.

Trotzdem bleiben die Hürden hoch: Die 20 Stunden Erwerbsarbeit decken nicht die Reisekosten und die vollen Kosten des Lebensunterhaltes ab, so dass noch immer finanzielle Reserven für die Arbeitsplatzsuche aufgebracht werden müssen. Zwar schafft die Neuregelung mit Probearbeiten und Praktika die Möglichkeit des besseren Matchings von Fachkraft und Arbeitgeber. Doch steht auf Grund der nach wie vor hohen Hürden zu befürchten, dass die Zahl der Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Arbeitssuche, die im letzten Jahr vor der Corona-Pandemie bei 130 lagen, kaum wesentlich erhöht werden können.

11. Westbalkanregelung (Artikel 1, Nr. 2 RefE-Vo, § 26 Abs. 1 Satz 2 Beschäftigungsverordnung)

In § 26 Abs. 2 Satz 1 werden die Wörter „in den Jahren 2021 bis einschließlich 2023“ gestrichen. Mit der Regelung wird die bis Ende 2023 befristete Westbalkanregelung entfristet.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt die Entfristung der Westbalkanregelung. Über diese Regelung konnten bis dato Arbeitskräfte unterhalb des Fachkräfteniveaus, welches eine mindestens zweijährige anerkannte Berufsausbildung voraussetzt, gewonnen werden und der Mangel an Arbeitskräften in Deutschland gemildert werden. Allerdings sind auch die Arbeitskräftepotenziale aus Staatsangehörigen der Länder Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Republik Nordmazedonien, Montenegro und Serbien begrenzt, da über Fluchtmigration und geregelte Erwerbsmigration viele Arbeitskräfte bereits ihre Heimatländer verlassen haben.

Da der Bedarf an Arbeitskräften ohne formal anerkannte Qualifikationen in Deutschland kontinuierlich steigt und viele Unternehmen an der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte auf Helferniveau und deren Anstellung als Fachkraft auch ohne Vorliegen eines anerkannten Berufsabschlusses interessiert sind, plädiert der Wuppertaler Kreis für eine Ausweitung der Regelung auf ausgewählte Mittelmeeranrainerstaaten wie Algerien, Tunesien, Marokko und südosteuropäische Nachbarländer wie Moldawien und Georgien.

Ferner ist eine Entbürokratisierung und der Abbau von Migrationshemmnissen erforderlich. In der Erwerbsmigration nach der Westbalkanregelung haben sich die Visastellen – oftmals Honorarkonsulate oder private Dienstleister – als Engpass herauskristallisiert und das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen über die Westbalkanregelung verzögert oder verhindert. Mehrmonatige Wartezeiten auf einen Visitermin verzögern den Prozess einer möglichst schnellen und problemlosen Einreise erheblich, so dass vakante Stellen über längere Zeit nicht besetzt werden können. Auch unterschiedliche Rechtsauslegungen zuständiger deutscher Behörden, beispielsweise bei der vereinfachten Anerkennung der Berufskraftfahrerführerscheine aus Ex-Jugoslawien und der Nachfolgestaaten durch einzelne Straßenverkehrsbehörden verunsichern ausländische Fachkräfte und deutsche Arbeitgeber.

12. Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (Artikel 2, Nr. 9 RefE-Vo, § 15d Beschäftigungsverordnung)

Die Bundesagentur für Arbeit kann Ausländerinnen und Ausländern zur Ausübung jeder inländischen Beschäftigung von regelmäßig mindestens 30 Stunden wöchentlich eine Arbeitserlaubnis für die Dauer von bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen erteilen, wenn es sich um Staatsangehörige eines in Anhang II der

Verordnung (EU) 2018/1806 genannten Staates handelt, oder eine Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel erteilen, wenn die Aufenthaltsdauer mehr als 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen beträgt oder es sich um Staatsangehörige eines in Anhang I der Verordnung (EU) 2018/1806 genannten Staates handelt.

Votum

Wie auch die Verlängerung der Westbalkanregelung zielt die Regelung in die richtige Richtung bei der Erreichung des Ziels mehr Arbeitskräfte – hier saisonal – ohne formal anerkannte Qualifikation in Deutschland eine Beschäftigung zu ermöglichen. Es erschließt sich aber nicht, weshalb die BA ein jährliches Beschäftigungskontingent festlegen muss. Da die BA sowohl bei Personen, die für einen Kurzaufenthalt visumsfrei einreisen dürfen und eine Arbeitserlaubnis für 90 Tage erteilt bekommen als auch bei längeren Aufenthalten bis zu 180 Tagen oder bei Personen, die auch für einen Kurzaufenthalt ein Visum benötigen, ihre Zustimmung erteilen muss, ist über die Zustimmungspraxis bereits eine hinreichende Steuerungsfunktion gegeben und eine Kontingentierung darüber hinaus nicht erforderlich.

13. Beschäftigung von Pflegehilfskräften (Artikel 2, Ziffern 10 und 14d RefE-Vo, § 22a Beschäftigungsverordnung)

Die Zustimmung kann Ausländerinnen und Ausländern für eine inländische Beschäftigung als Pflegehilfskraft erteilt werden, wenn sie die durch Bundes- oder Landesrecht bestimmten Voraussetzungen zur Ausübung einer Pflegehilfstätigkeit erfüllen, und sie über eine nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften geregelte, staatlich anerkannte Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit verfügen oder die nach den Regelungen der Länder zuständige Stelle die Gleichwertigkeit ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zu einer Ausbildung nach Nummer 1 festgestellt hat.

Votum

In der Gesundheitsbranche ist der Fachkräftemangel besonders groß. Es fehlt an Ärzten und Pflegefachkräften. Der Wuppertaler Kreis begrüßt es daher, dass Personen mit Helferinnen- oder Assistenzausbildung nach Art. 2 Nr. 14d RefE-Vo, §20 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG auch der Aufenthalt zur Arbeitssuche erlaubt werden soll. Hier ergeben sich Chancen, dass Arbeitskräfte mit einer beruflichen Ausbildung als Helferinnen oder Assistenz sich für eine berufliche Qualifizierung als

Pflegefachkraft entscheiden und auf diese Weise zusätzliche Arbeitskräftepotentiale für Pflegeeinrichtungen und Kliniken erschlossen werden.

Fazit

Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und der Referentenentwurf für die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung verfolgt die richtige Intention, die Arbeits- und Fachkräfteeinwanderung als eine Säule zur Bekämpfung des Arbeits- und Fachkräftemangels auszubauen und als Investition in die Stärkung der Sozialsysteme und den Standort Deutschland zu betrachten. Die beiden Referentenentwürfe enthalten sinnvolle Neuregelungen, um die Erwerbsmigration zu fördern und familienfreundlicher zu gestalten.

Wesentlich ist allerdings auch, welche notwendigen Maßnahmen zum qualitativen und quantitativen Ausbau der Säule der deutschen Fachkräftestrategie die beiden Referentenentwürfe nicht enthalten. Unternehmen, die ausländische Fachkräfte gewinnen wollen, benötigen Planbarkeit. Dies schließt ein, dass der Zeitraum, innerhalb dessen eine Fachkraft ein Visum zur Einreise nach Deutschland erhält, einen Anerkennungsbescheid über die im Ausland erworbene Berufsqualifikation, ggf. eine Nachqualifizierung bei einem Weiterbildungsträger erfolgreich absolviert und eine Arbeitserlaubnis zur Aufnahme der qualifizierten Beschäftigung erhält, kalkulierbar ist und der Ausgang des Verfahrens in der Mehrzahl der Fälle auch den Erwartungen von Fachkraft und Arbeitgeber entspricht. Einem KMU ist es kaum vermittelbar, dass dieser Prozess der Erwerbsmigration bis zu zwei Jahre Zeit in Anspruch nimmt. Folgende, in den Referentenentwürfen nicht adressierte Hemmnisse sind zu nennen:

Digitale Administration

Die Digitalisierung insbesondere beim Austausch von Dokumenten im Rahmen des Aufenthaltsrechts und der beruflichen Anerkennung steht am Anfang. Der Dokumentenaustausch erfolgt überwiegend analog in Papierform. Das stellt die ausländischen Fachkräfte vor Probleme: Die postalische Übermittlung von unterschriebenen Lebensläufen, Apostillen und beglaubigten Zeugnisdokumenten ist zeit- und kostenintensiv. Der digitale Austausch von Dokumenten funktioniert nur in Ausnahmefällen wie bei der elektronischen Übermittlung der Vorabzustimmung der BA zur Arbeits- oder Ausbildungsaufnahme für zukünftige Mitarbeitende an die deutsche Auslandsvertretung im Rahmen des (kostenpflichtigen) beschleunigten

Fachkräfteverfahrens, wobei sich auch hier nicht alle Auslandsvertretungen beteiligen. Insbesondere der Austausch von Dokumenten zwischen Ausländerbehörden und Botschaften bzw. Konsulaten sollte digitalisiert werden.

Verfahrensbeschleunigung durch Zentralisierung

Die Verfahren in der Fachkräfteeinwanderung dauern zu lange. So liegt die Wartezeit für eine Terminvergabe zur Beantragung eines Visums zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Durchschnitt aktuell bei 12 Monaten. Aufgrund der hohen Terminnachfrage und langen Wartezeiten wird Antragstellern die Durchführung des kostenpflichtigen beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a AufenthG. empfohlen.

Statt abnehmender Komplexität des Arbeitsmigrationsrechts und dessen Anwendung ist in der Fachkräfteeinwanderung eine Zunahme an Bürokratie zu verzeichnen. Selbst in ein und demselben Herkunftsland unterscheiden sich die Anforderungen der deutschen Auslandsvertretungen an Art und Beschaffenheit der einzureichenden Unterlagen.

Analog den in einigen Bundesländern bereits geschaffenen Zentralen Ausländerbehörden wie der Zentralstelle Fachkräfteeinwanderung (ZFE NRW) in Nordrhein-Westfalen sollte auch die Visabearbeitung im Rahmen der Erwerbsmigration beim Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten in Deutschland weitreichend konzentriert werden. Durch hohe Fallzahlen und Spezialisierung kann den Besonderheiten der Herkunftsländer und -regionen besser Rechnung getragen werden. Besonders stark frequentierte Auslandsvertretungen könnten durch ein zentrales Kapazitätsmanagement entlastet werden und so eine effizientere und schnellere Visabearbeitung gewährleistet werden.

Auch im Bereich der Reglementierten Berufe ist eine Zentralisierung zielführend wie die Einrichtung der Zentralen Anerkennungsstelle für Gesundheitsberufe (ZAG) bei der Bezirksregierung Münster zeigt. Aufgrund der deutlich steigenden Antragszahlen wurde die ZAG in 2022 massiv personell verstärkt. Im Ergebnis dauert die Wartezeit für eine Prüfung nur noch 21 Tage, während in anderen Bundesländern mit dezentralen Anlaufstellen die Wartezeiten bis zum Termin für die zur Berufszulassung erforderliche Kenntnisprüfung bei sechs bis 12 Monaten liegen.

Flexibilisierung bei Sprachkursen

Bereits 25 Prozent der Bevölkerung in Deutschland haben Migrationshintergrund und beherrschen mehr als eine Sprache. In vielen Start-ups und internationalen Konzernen ist die Arbeitssprache bereits Englisch. Daher sollte, wie bei der Blauen Karte EU bereits möglich, der Arbeitgeber die Entscheidung in größerem Umfang als bisher fällen können, ob auf den Sprachnachweis der deutschen Sprache zu Beginn des Arbeitsverhältnisses verzichtet werden kann.

Im Bereich der Reglementierten Berufe, in denen der Patientenschutz im Vordergrund steht, ist die Beherrschung der Sprache, nachgewiesen durch eine Fachsprachprüfung, Voraussetzung für die Berufszulassung. Entsprechend ist das Erlernen der deutschen Sprache für eine ausländische Gesundheitsfachkraft und den designierten Arbeitgeber ein limitierender Faktor. Um die Zeitspanne von der Einreise bis zur Berufserlaubnis zu reduzieren, wäre die stärkere Verlagerung von Deutschsprachkursen in die Herkunftsländer wünschenswert.

Berücksichtigt man, dass die Weiterbildungslandschaft beschleunigt durch die Pandemie eine digitale Transformation durchlaufen hat und heute digitale Angebote in der Vermittlung von fach- und branchenspezifischen Kenntnissen bereits den größten Marktanteil haben, sind auch virtuelle Sprachkursangebote ohne Präsenzpersonal im Herkunftsland längst eine Option.

Eine Förderung von Sprachkursen im Ausland – unabhängig vom Angebotsformat ist aktuell jedoch nur in wenigen Ausnahmefällen der EPZ möglich. Die Förderung des BAMF beschränkt sich auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Während große Träger wie Klinikkonzerne und Pflegeheimbetreiber im Ausland Sprachkurse z.B. für Pflegefachkräfte finanzieren, steht dieses Instrument KMU nicht zur Verfügung.

Kulturwandel

Statt Erwerbszuwanderung als Zugewinn zu sehen, gibt es auch Misstrauen und Abwehrmechanismen einiger in der Fachkräfteeinwanderung beteiligter Akteure. Uneinheitliche Rechtsanwendung durch beteiligte Behörden, Defizitbescheide im Rahmen der Anerkennungsverfahren durch Anerkennenden Stellen, denen auf Grund geringer Fallzahlen Erfahrungswerte beim Vergleich der Bewerberunterlagen und der Referenzberufe fehlen sind Ausdruck dieser restriktiven Haltung. Es

wäre wünschenswert, wenn für Erwerbsmigranten eigene Anlaufstellen bei den Ausländerämtern geschaffen würden, die eine Verwaltungskultur leben, die Erwerbszuwanderung begrüßt und fördert.

Wuppertaler Kreis e.V. -

Bundesverband betriebliche Weiterbildung

Zentralverband Deutsches Baugewerbe, Postfach 080352, 10003 Berlin



Stellungnahme

des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes e. V.

**zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der
Fachkräfteeinwanderung**

**zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der
Fachkräfteeinwanderung**

Berlin, den 3. März 2023

Zentralverband des
Deutschen Baugewerbes
Kronenstraße 55 – 58
10117 Berlin-Mitte
Telefon 030 20314-0
Telefax 030 20314-419
www.zdb.de
Email: bau@zdb.de

I. Branchensituation:

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) ist der Dachverband der mittelständischen Unternehmen des Bauhauptgewerbes. In der Branche sind mehr als 83.000 Unternehmen mit insgesamt etwa 920.000 Menschen beschäftigt. Etwa drei Viertel der Gesamtbeschäftigten des Bauhauptgewerbes sind im Handwerk beschäftigt. Die Branche spielt für Deutschland eine wichtige Rolle, da sie den wesentlichen Kern der Infrastruktur und der Wohnraumangebote errichtet sowie den Wohnraum schafft.

Trotz des hohen tariflichen Vergütungsniveaus kann die Branche ihren Bedarf an Fach- und anderen Arbeitskräften nicht allein aus dem inländischen Arbeitskräfteangebot befriedigen. Wie sich aus der Evaluation der Westbalkan-Regelungen durch die Bundesregierung im Jahr 2020 ergab, werden in Deutschland etwa 44 % der Menschen, die ein Visum auf der Grundlage der sogenannten Westbalkan-Regelung erhalten haben, im Baugewerbe beschäftigt – mehrheitlich als Facharbeiter (Anteil von 55 %), etwas weniger als Bauhelfer (Anteil von 43 %). Das bedeutet eine allerdings nur temporäre Zuwanderung von derzeit etwa 11.000 Arbeitskräften jährlich. Die Westbalkan-Regelung läuft jedoch Ende 2023 aus. Weitere 80.000 bis 100.000 Arbeitnehmer aus anderen EU-Mitgliedsstaaten wurden pro Jahr in das Bauhauptgewerbe nach Deutschland entsandt. Darüber hinaus benötigt die Branche in den nächsten Jahren schätzungsweise mindestens 80.000 zusätzliche Arbeitskräfte. Viele Bauberufe zählen zu den Engpassberufen. Im Baugewerbe lag die durchschnittliche Vakanzzeit - das ist die Zeit, die es für eine erfolgreiche Neubesetzung einer Stelle braucht – in 2022 bei 241 Tagen. Auf eine gemeldete offene Stelle kamen zwei Arbeitslose.

Die demographische Entwicklung und der Wettbewerb um Arbeitskräfte mit anderen Branchen wird die Knappheit an Fachkräften aber auch an Arbeitskräften unterhalb des Facharbeiterniveaus (Bauhelfer) im Baugewerbe in den nächsten Jahren noch deutlich verschärfen. Vor dem Hintergrund, dass viele baugewerbliche Tätigkeiten nach wie vor körperlich beanspruchend sind und

eine hohe körperliche Leistungsfähigkeit voraussetzen – technologischer Fortschritt und die Digitalisierung schaffen hier nur sehr langsam eine Entlastung – kann die stärkere Einbeziehung von Frauen und älteren Arbeitsuchenden nur in einem sehr geringen Umfang den Fach- und Arbeitskräftemangel der Branche beheben. Daher ist die Branche auf eine dauerhafte Rekrutierung von Arbeitskräften - nicht nur Fachkräften mit einer formellen Qualifikation - auch aus den Staaten außerhalb der EU angewiesen. Die Branche sollte dabei zukünftig nicht auf Arbeitskräfte verwiesen werden, die wie bei der Westbalkan-Regelung nur temporär zur Erledigung konkreter Aufträge einreisen.

Ein praktikables Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist für das Baugewerbe vor allen Dingen wichtig, da die sogenannte Westbalkan-Regelung Ende 2023 ausläuft. Gerade einfache, von heimischen Arbeitnehmern nicht mehr ausgeübte Tätigkeiten („Eisenbiegen“) werden von angelernten, aber sehr erfahrenen Arbeitnehmern aus den Westbalkan-Ländern ausgeführt. Auf derartige zu einem großen Teil nicht formal qualifizierte berufserfahrene Arbeitnehmer ist das Baugewerbe dringend angewiesen. Sofern daher nicht durch eine Ergänzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes bzw. der Beschäftigungsverordnung auch informell qualifizierten Arbeitnehmern ein dauerhafter Aufenthaltstitel zur Arbeitsaufnahme in Deutschland eingeräumt wird, wäre das Baugewerbe auf eine Verlängerung der bisherigen Westbalkan-Regelung über das Jahr 2023 hinaus oder eine Ausweitung der Beschäftigungsverordnung für das Baugewerbe angewiesen. Die Unternehmen brauchen hier bald Rechts- und Planungssicherheit, ob die Westbalkan-Regelung verlängert wird oder der Zugang dieser Arbeitnehmer auch ausschließlich über das Fachkräfteeinwanderungsgesetz geregelt werden soll.

Der ZDB begrüßt daher vom Grundsatz her den vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

Wir müssen jedoch feststellen, dass die vorgelegten Entwürfe selber nur ein vollkommen unzureichendes Lösungspotential aufzeigt. Es ist zutreffend,

dass die Situation eine Ausschöpfung vieler noch vorhandener Potentiale erfordert. Höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, längere tatsächliche Lebensarbeitszeit bzw. Vermeidung von Frühverrentungen und weitere Qualifizierung bereits in Deutschland ansässiger Arbeitnehmer, Hebung von Rationalisierungspotentialen durch Automatisierung und Digitalisierung. Aber selbst konservative gehen davon aus, dass es neben diesen Maßnahmen einer gezielten Zuwanderung in den Arbeitsmarkt – im Gegensatz zur untergesteuerten Zuwanderung durch Asylanträge, Kriegsflüchtlinge - von etwa 400.000 Arbeitnehmern jährlich bedarf. Andere Schätzungen beispielsweise von KfW-Research gehen je nach Zielsetzung sogar von 700.000 bis 1,3 Mio. aus. Der vorliegende Gesetzesentwurf führt unter „A. Problem und Ziel“ aus, dass er zusammen mit der angedachten Verordnung auf eine jährliche Steigerung der Zuwanderung von 65.000 Personen ausgeht. Dabei geht der Gesetzesentwurf bereits davon aus, dass durch die Öffnung der Westbalkanregelung alleine 25.000 zusätzliche Arbeitsvisa ausgestellt werden, so dass er rein rechnerisch mit einem zusätzlichen Zuzug aus allen anderen Drittstaaten der Erde von nur 40.000 Erwerbsmigranten ausgeht.

Das wirft bereits folgende Fragen auf:

- Wie hoch ist derzeit die aktuelle jährliche Zuwanderung (positiver Saldo) in den Arbeitsmarkt?
- Handelt es sich bei den im Gesetzesentwurf unter „A. Problem und Ziel“ 65.000 als „Personen“ bezeichneten Menschen und Personen um Personen im erwerbsfähigen Alter oder sind hier minderjährige Familienangehörige miteingeschlossen?
- Wie soll angesichts des nur erwarteten geringen Zuwachses (65.000) die Lücke zwischen der notwendigen Zuwanderung (mindestens 400.000) und der durch die Verwirklichung des Gesetzesentwurfes erwarteten zusätzlichen Zuwanderung (65.000) zuzüglich der ohne die Gesetzesänderung bereits erfolgenden Zuwanderung in den Arbeitsmarkt geschlossen werden?
- Sind für die Schließung dieser Lücke auch entsprechende administrative Kapazitäten und deren Finanzierung sichergestellt?

Die nachfolgende Stellungnahme konzentriert sich ausschließlich auf den Änderungsbedarf in einigen wesentlichen Punkten der geplanten Neuregelungen wie auch bei den bestehenden und durch die Entwürfe nicht tangierten Regelungen.

II. Änderungsbedarf zu den geplanten Neuregelungen:

A. Zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

a) Geplante Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Zu Artikel 2 Nr. 6 Buchstabe d: § 16d Absatz 3a Satz 1:

Die Regelung geht davon aus, dass ein Ausländer zwar noch nicht über die formale Berufsqualifikation verfügt, gleichwohl aber bereits während des Anerkennungsverfahrens qualifiziert beschäftigt wird. Eine solche zwingende qualitative Vorgabe würde jedoch nur Sinn machen, wenn das Berufsamerkenungsverfahren abgeschlossen wurde. Deshalb sollte davon an dieser Stelle noch Abstand genommen werden.

Zu Artikel 2 Nr. 6 Buchstabe d: § 16d Absatz 3a Satz 1 Nr. 1:

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Ausländer „über eine ausländische Berufsqualifikation verfügen muss, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat.“. Dies führt zu einer deutlichen Einschränkung der Anwendbarkeit der im Kern grundsätzlich begrüßenswerten Neuregelung. So gibt es derzeit keinerlei verlässliche Angaben darüber, welche Ausbildungsberufe für welche Branchen in welchen Ländern diese Voraussetzungen erfüllen. Eine vorsichtige Anfrage des ZDB bei der Bundesagentur für Arbeit hat hierzu keine Ergebnisse geliefert. Ein Blick in die Angaben des sogenannten BQ-Portals zeigt jedenfalls, dass nur Angaben zu wenigen Ländern vorhanden sind,

die entsprechende Bauberufe anbieten. Das heißt, die Erfolgchancen dieser Neuregelung sind extrem spekulativ.

Auch bleibt offen, welche Behörde letztendlich eine verlässliche Auskunft darüber erteilen kann, ob eine ausländische Berufsausbildung tatsächlich die oben genannten Kriterien erfüllt. Zumindest hierzu bedarf es einer Klarstellung. Es dürfte in auch schwierig, entsprechende verlässliche Auskünfte kurzfristig von ausländischen Stellen zu bekommen. Auch die Angaben im BQ-Portal sind weder vollständig, noch werden diese auf dem aktuellen Stand gehalten. Damit ist zu befürchten, dass eine Klärung dieser Voraussetzungen zeitraubend ist, dass Verfahren damit sehr belastet wird und sich potentielle Zuwanderer anderen Ländern zuwenden werden, deren Zuwanderungsverfahren einfacher und kürzer sind.

Wir weisen in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass diese Vorgaben auch hinter der betrieblichen Praxis, auch berufserfahrene Arbeitnehmer als Fachkräfte einzusetzen, zurückbleibt. Wir schlagen daher vor, alternativ zu den zitierten Voraussetzungen der Nr. 1 a) durch eine weitere Nr. 1.c) auch berufserfahrenen Arbeitskräften nach einer Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren die Chance zu eröffnen, im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft eine Qualifikation anerkennen zu lassen. Wir verweisen diesbezüglich auch auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz BR-Drucksache 7/19, dort Nr. 25, in der ausdrücklich anstelle formaler Nachweise eine stärkere Berücksichtigung von informell erworbenen Kompetenzen gefordert wird. Das würde auch der Kernaussage der Neufassung von § 18 Absatz 1 Satz 2 und 3 AufenthG-E – siehe hierzu Artikel 2 Nr. 8 Buchstabe a) des Gesetzesentwurfes - entsprechen, wonach eine nachhaltige Integration auch von „Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung“ gewünscht ist.

Zu Artikel 2 Nr. 6 Buchstabe d: § 16d Absatz 3a Nr. 4:

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Arbeitgeber „mit der beruflichen Ausbildung oder beruflichen Nachqualifizierungen ausreichende und zeitaktuelle

nachweisbare Erfahrungen haben, beispielsweise, wenn sie in den letzten drei Jahren in der Lehrlingsrolle ihrer Kammer erfasst waren“. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, wieso hier durch die Vorgabe einer zeitnahen Erfahrung strengere Kriterien vorgesehen sind als für Arbeitgeber, die beispielsweise erstmalig eine Ausbildung von EU-Bürgern oder bereits in Deutschland ansässige Auszubildende durchzuführen, zumal auch der Drittstaatsangehörige, um dessen Ausbildung bzw. Nachqualifizierung es geht, nach den Kriterien dieser Regelung bereits Ausbildungserfahrung hat. Die Regelungen des §§ 29; 30 BBiH und der AEVO sind hierzu ausreichend.

Zu Artikel 2 Nr. 6 Buchstabe g: § 16d Absatz 6:

Hier gilt das zu Artikel 2 Nr. 5 Buchstabe d Gesagte entsprechend. § 16d Absatz 6 Satz 2 Nr. 2 geht von einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation aus. Hier wird zwar nicht ausdrücklich von einer staatlich anerkannten Berufsqualifikation gesprochen. Aber auch hier sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, dass langjährig Berufserfahrene von dieser Regelung Gebrauch machen können. Das würde auch der Kernaussage der Neufassung von § 18 Absatz 1 Satz 2 und 3 AufenthG-E entsprechen, wonach eine nachhaltige Integration auch von „Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung“ gewünscht ist.

Zu Artikel 2 Nr. 13: § 20a „Chancenkarte“:

Auch diese Regelung ist von ihrem Aufbau her nur zugänglich für entweder im In- oder Ausland bereits formell qualifizierte Arbeitnehmer, da sie entweder darauf abstellt, dass jemand bereits Fachkraft ist oder er „über eine ausländische Berufsqualifikation verfügen muss, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat.“. Dies führt zu einer deutlichen Einschränkung der Anwendbarkeit der im Kern grundsätzlich begrüßenswerten Neuregelung. So gibt es derzeit keinerlei verlässliche Angaben darüber, welche Ausbildungsberufe für welche Branchen in welchen Ländern diese Voraussetzungen erfüllen. Eine vorsichtige Anfrage des ZDB bei der Bundesagentur für Arbeit

hat hierzu keine Ergebnisse geliefert. Ein Blick in die Angaben des sogenannten BQ-Portals zeigt jedenfalls, dass nur Angaben zu wenigen Ländern vorhanden sind, die entsprechende Bauberufe anbieten. Das heißt, die Erfolgchancen dieser Neuregelung sind extrem spekulativ.

Auch hier gilt: Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass diese Vorgaben auch hinter der betrieblichen Praxis, auch berufserfahrene Arbeitnehmer als Fachkräfte einzusetzen, zurückbleibt. Wir schlagen daher vor, alternativ zu den zitierten Voraussetzungen der Nr. 1 a) durch eine weitere Nr. 1.c) auch berufserfahrenen Arbeitskräften nach einer Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren die Chance zu eröffnen, im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft eine Qualifikation anerkennen zu lassen. Wir verweisen diesbezüglich auch auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz BR-Drucksache 7/19, dort Nr. 25, in der ausdrücklich anstelle formaler Nachweise eine stärkere Berücksichtigung von informell erworbenen Kompetenzen gefordert wird. Das würde auch der Kernaussage der Neufassung von § 18 Absatz 1 Satz 2 und 3 AufenthG-E – siehe hierzu Artikel 2 Nr. 8 Buchstabe a) des Gesetzesentwurfes – entsprechen, wonach eine nachhaltige Integration auch von „Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung“ gewünscht ist.

Dabei wäre eine Integration des berufsbezogenen Merkmals „Berufserfahrung“ durchaus möglich, indem diese – ausgehend von einem Zeitraum von fünf Jahren – beispielsweise kombiniert werden könnte mit einer formalen Berufsausbildung unterhalb des in § 20a Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 AufenthG-E definierten Niveaus (bspw. „einjährige Berufsausbildung“) oder den bereits vorhandenen Möglichkeiten der Validierung informell erworbener Kenntnisse durch das Validierungsverfahren Valikom.

Zu Artikel 2 Nr. 20: § 75 Nr. 1: Zentrale Erstansprechstelle

Die Neuregelungen sollten sich noch stärker darauf konzentrieren, Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsabläufe zu schaffen, die mittelständische Unterneh-

men, die schwerpunktmäßig die Beschäftigung in Deutschland generieren, unterstützen. Geschehen könnte dies über ein stärkeres Prinzip des „one-stop-shopping“, in dem eine zentrale Behörde die erforderlichen Abstimmungen mit anderen Behörden wie Visaverfahren, Anerkennungsverfahren, Kontakt zum Ausländeramt, etc. übernimmt, als zentrale digitale Datenbank für alle erforderlichen Unterlagen fungiert, und so einen „Fall“ vom Anfang bis zum Ende betreut und zentraler Ansprechpartner des Betriebes wie auch des Zuwanderers ist. Das betrifft insbesondere die wichtigen Entscheidungen bspw. über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 16d Absatz 3a Satz 1 Nr. 1 AufenthaltsG-E oder dem Prüfen der Voraussetzungen der Chancenkarte gemäß § 20a AufenthaltsG-E.

b) Weitere erforderliche Änderungen des Aufenthaltsgesetzes

Zu § 4a Abs. 5 Satz 3 Nr. 3:

Die aktuelle Regelung sieht vor, dass der Arbeitgeber der zuständigen Ausländerbehörde innerhalb von zwei Wochen mitteilen muss, wenn die Beschäftigung, auf deren Basis ein Aufenthaltstitel erteilt wurde, vorzeitig beendet wird. Diese Mitteilungspflicht sollte ersetzt werden durch die Vorgabe eines Datenaustausches zwischen Sozialversicherung und Ausländerbehörde. In diesem Fall würde die Ausländerbehörde von der Sozialversicherung informiert, wenn eine Abmeldung des Arbeitnehmers erfolgt. Eine gesonderte Mitteilungspflicht durch den Arbeitgeber kann dann entfallen.

Zu § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3.:

Die Kriterien „Abschluss einer deutschen Auslandsschule“ bzw. deutsche Hochschulzugangsberechtigung sind in Hinblick auf Ausbildungsplatzsuchende vollkommen überzogen und realitätsfremd. Die Absolventen deutscher Auslandsschulen gehören in der Regel zu den Bildungseliten ihres Landes. Es ist unrealistisch davon auszugehen, dass diese sich in Deutschland um eine Berufsausbildung in einem handwerklichen Beruf bemühen werden. Das Kriterium führt daher im Ergebnis dazu, dass der

deutscher Ausbildungsmarkt für interessierte Ausbildungsplatzbewerber aus dem Nicht-EU-Ausland verschlossen bleiben würde. Auch der Inhaber einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung würde wohl eher die Möglichkeit der Aufnahme eines Studiums in Deutschland nutzen (bspw. Bauingenieur), anstatt sich für eine Berufsausbildung (Maurer, Betonbauer, Zimmerer) zu entscheiden. Faktisch läuft damit § 17 in Hinblick auf die gewollte Rekrutierung ausländischer Fachkräfte über die Möglichkeit einer Berufsausbildung ins Leere.

Zu § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4.:

Es ist nicht nachvollziehbar, warum ein Ausländer, der einen Ausbildungsplatz sucht, nach dieser Regelung über gute deutsche Sprachkenntnisse verfügen muss, während Ausländer, die einen Studienplatz suchen, über die „sprachlichen Voraussetzungen zur Aufnahme eines Studiums“ gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1 verfügen müssen. Die gewählte Formulierung erweckt den Eindruck, dass das vom potentiellen Auszubildenden geforderte Sprachniveau höher sein muss als das des potentiellen Studenten, was angesichts der zu vermittelnden Kenntnisse nicht logisch ist. Aus Sicht des ZDB reichen hier Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 (ausreichende Sprachkenntnisse) aus, zumal gerade jüngere Menschen, die über die Regelung angesprochen werden, sehr schnell in der Lage sein werden, auch ein höheres Sprachniveau zu erreichen.

Zu § 17 Abs. 1 Satz 2:

Nicht nachvollziehbar ist, warum die Aufenthaltserlaubnis für die Suche nach einem Ausbildungsplatz auf sechs Monate beschränkt wird, während gemäß § 17 Abs. 2 potentiellen Studenten hierfür eine Aufenthaltserlaubnis für bis zu neun Monate eingeräumt werden kann. In der Regel ist vielmehr davon auszugehen, dass die Suche nach einem Ausbildungsplatz mehr Zeit in Anspruch nehmen wird als die Suche nach einem Studienplatz, sodass hier zumindest gleiche Zeiträume, eher jedoch für die Suche nach einem Ausbildungsplatz ein längerer Zeitraum als die vorgesehenen sechs Monate eingeräumt werden

sollte. Wir verweisen diesbezüglich auch auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz BR-Drucksache 7/19, dort Nr. 21.

B. Zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Geplante Änderung der Beschäftigungsverordnung

Zu Artikel 2 Nr. 3: § 2a Absatz 1 Nr. 1 und 2:

Aus der Regelung lässt sich nicht klar erkennen, unter welchen Voraussetzungen der geforderte doppelte Zusammenhang zwischen der anzuerkennenden ausländischen Berufsqualifikation und der qualifizierten Beschäftigung im Bundesgebiet einerseits sowie der qualifizierten Beschäftigung und dem anvisierten deutschen Beruf andererseits gegeben ist. Daher sollte dies vor Erteilung der Beschäftigungszustimmung seitens der BA durch die für das Anerkennungsverfahren zuständige Stelle eindeutig geklärt werden.

In Hinblick auf die geforderte qualifizierte Beschäftigung gilt das bereits zu Artikel 2 Nr. 6 Buchstabe d: § 16d Absatz 3a Satz 1 gesagte: Eine solche zwingende qualitative Vorgabe würde jedoch nur Sinn machen, wenn das Berufsanerkenntnisverfahren abgeschlossen wurde. Deshalb sollte davon an dieser Stelle noch Abstand genommen werden.

Zu Artikel 2 Nr. 4: § 6 Absatz 1:

Wir teilen die Auffassung des Bundesrates aus seiner Stellungnahme zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz BR-Drucksache 7/19, dort Nr. 37, der dort wie folgt formuliert: „Zwar stellen anerkannte Qualifikationen eine wichtige Steuerungsmöglichkeit bei der Zuwanderung dar, wenn sie bereits zum Zeitpunkt der Einreise vorliegen müssen. Allerdings sollten Anerkennungsverfahren vor dem Hintergrund der Besonderheiten der deutschen dualen Ausbildung nicht zu einem

Hemmnis bei der Zuwanderung in Engpassberufe werden. Nach der Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit besteht ein zunehmender Bedarf an Fachkräften insbesondere in technischen Berufen. Angesichts des technischen Fortschritts in vielen Bereichen kommt es häufig nicht mehr auf die ursprünglichen Ausbildungsinhalte an, sondern vielmehr auf non-formale Kompetenzen, die nur in der Berufspraxis erlangt werden können. Um hier veränderten Bedürfnissen der Unternehmen und tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, sollte mit Hilfe der Festlegung von Engpassberufen die Möglichkeit eröffnet werden, auf langjährige berufspraktische Erfahrungen abzustellen.“ Wir raten daher davon ab, durch die geplante Regelung § 6 Absatz 1 Nr. 3 wieder zu verlangen, dass der Ausländer „über eine ausländische Berufsqualifikation verfügen muss, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat.“. Dies führt zu einer deutlichen Einschränkung der Anwendbarkeit der im Kern grundsätzlich begrüßenswerten Neuregelung. So gibt es derzeit keinerlei verlässliche Angaben darüber, welche Ausbildungsberufe für welche Branchen in welchen Ländern diese Voraussetzungen erfüllen. Eine vorsichtige Anfrage des ZDB bei der Bundesagentur für Arbeit hat hierzu keine Ergebnisse geliefert. Ein Blick in die Angaben des sogenannten BQ-Portals zeigt jedenfalls, dass nur Angaben zu wenigen Ländern vorhanden sind, die entsprechende Ausbildungsberufe anbieten. Das heißt, die Erfolgchancen dieser Neuregelung sind extrem spekulativ. Vielmehr sollte hier eine langjährige, einschlägige Berufserfahrung einschlägig sein.

Nach Auffassung des ZDB ist die in § 6 Absatz 1 Nr. 2 vorgesehene Gehaltsschwelle deutlich zu hoch angesetzt. Es ist auch nicht nachvollziehbar, wieso eine solche Gehaltsschwelle ausländischen Arbeitskräften aus Drittstaaten eine bessere Rechtsposition gewährt als inländischen Arbeitskräften oder EU-Bürgern, bei denen lediglich die Schwelle des gesetzlichen Mindestlohns oder nach § 3 TVG bzw. § 5 TVG anwendbare Tarifverträge nicht unterschritten werden darf.

Zu begrüßen ist jedoch, dass gemäß § 6 Absatz 2 eine Abweichung nach unten für tarifgebundene Unternehmen möglich ist – sofern der Tarifvertrag ein entsprechend niedrigeres Gehaltsniveau vorsieht. Der Begründung der Regelung lässt sich jedoch entnehmen, dass sie von einer Tarifbindung gemäß § 3 TVG oder § 5 TVG ausgeht. Eine Tarifbindung nach § 3 TVG setzt voraus, dass nicht nur der Arbeitgeber Mitglied in einem Tarifträgerverband ist, sondern auch der Arbeitnehmer Mitglied der Gewerkschaft ist, die mit diesem Arbeitgeberverband einen Tarifvertrag abgeschlossen hat. Es dürfte sehr unwahrscheinlich sein, dass Zuwanderer bereits über eine Mitgliedschaft in einer deutschen Gewerkschaft verfügen. Und es dürfte auch nicht im Sinne der Koalitionsfreiheit sein, wenn potentielle Arbeitgeber Druck auf Zuwanderer ausüben, Mitglied der Gewerkschaft zu werden, so dass die Voraussetzungen der Ausnahmeregelungen vorliegen. Der in der Praxis sehr häufig relevanten Fall der Inbezugnahme von Tarifverträgen in Arbeitsverträgen ist in dem Regelungsvorschlag vollständig ausgeklammert. Hier muss eine Nachbesserung erfolgen.

Zu Artikel 2 Nr. 9: § 15d:

Auch seitens der Politik wird wiederholt und zu Recht darauf hingewiesen, dass in Deutschland nicht nur ein Fachkräftemangel besteht, sondern auch ein Bedarf an Arbeitskräften, die auf Helferniveau tätig sind. Dies gilt im Baugewerbe auch für die sogenannten Bauhelfer. Trotz des ständig bestehenden Bedarfs besteht der Eindruck, dass die geplanten Neuregelungen eine Rekrutierung dieses erforderlichen Arbeitskräftepotentials, welches auch zur Entlastung von Fachkräften bei einfachen Tätigkeiten dient, im Wesentlichen über die Regelung des § 15d Beschäftigungsverordnung im Wege nur einer kurzzeitigen Beschäftigung – und damit ohne Integrationsperspektive – erfolgen soll.

Eine solches Zusammenspiel der Regelungen verkennt unseres Erachtens, dass Drittstaatsangehörige, die den anspruchsvollen Weg einer Erwerbsmigration gemäß den Regelungen des Aufenthaltsgesetzes gehen werden, welches nach den bisherigen Vorstellungen der Verfasser dazu gedacht ist, im wesentlichen Fach-

kräfte oder solche, die es noch werden, nach Deutschland zu holen, dann diesen Weg auch konsequent weiterverfolgen und auch nur solche Facharbeitertätigkeiten anstreben werden. Damit bleibt unklar, wie der Bedarf an Helfertätigkeiten über eine dauerhafte Erwerbsmigration gelöst wird. Das Verfahren nach § 15d wäre für die Unternehmen extrem aufwendig, da die zugelassene Beschäftigungsdauer nur sehr kurz ist und sie sich anschließend wieder um neue Mitarbeiter bemühen müssten, die dann wiederum eingearbeitet werden müssten. Problematisch ist sicherlich auch, dass diesen Menschen keine Integrationsperspektive geboten wird, so dass auch mit sozialen Verwerfungen zu rechnen ist. Der ZDB schlägt daher vor, auch für Helfertätigkeiten eine längerfristige Arbeitserlaubnis bzw. längerfristige Aufenthaltstitel zuzulassen. Hierbei sollte im Wesentlichen an eine langjährige Berufserfahrung und ein Mindestmaß an Deutschkenntnissen angeknüpft werden. Beides sollte dann auch eine Perspektive für eine längere Beschäftigung schaffen.

Zu § 15d Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 gilt das oben zu § 6 Abs. 1 Nr. 2 gesagte entsprechend: Dem Regelungstext lässt sich jedoch entnehmen, dass er von einer Tarifbindung gemäß § 3 TVG oder § 5 TVG ausgeht, den in der Praxis sehr häufig relevanten Fall der Inbezugnahme von Tarifverträgen in Arbeitsverträgen ausklammert. Hier muss eine Nachbesserung erfolgen.

Zu Artikel 2 Nr. 11: § 26 Absatz 2 Satz 3:

Die Erhöhung des Kontingents der Westbalkan-Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist damit zu rechnen, dass angesichts des Arbeitskräftemangels in Deutschland vermehrt auch andere Branchen als bisher auf diesen Personenkreis zugreifen werden, so dass eine stärkere Erhöhung angeraten erscheint. Wir schlagen daher ein Kontingent von 100.000 vor. Zudem sollte, da tendenziell damit zu rechnen ist, dass mit einer weiteren Öffnung der Westbalkan-Staaten zur Europäischen Union auch von dort Arbeitskräfte nachgefragt werden, die Erstreckung der Regelung auf weitere Länder in Angriff genommen wird. Wichtig ist zudem, auch personell und organisatorisch sicherzustellen, dass die derzeitigen inakzeptablen langen Bearbeitungs- und auch Wartefristen auf

Termine bei der Visabeantragung drastisch verkürzt werden. Wartezeiten auf Termine bei deutschen Botschaften von einem Jahr und mehr stellen eine faktische Rechtsverweigerung dar.

C. Weitere Anmerkungen

Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotentials

Unser Anspruch an den Gesetzgeber ist aber gleichermaßen, dass er dem Baugewerbe nicht den Zugriff auf noch in Deutschland vorhandenes Arbeitskräftepotential verschließt. Dies ist allerdings derzeit der Fall durch das noch bestehende Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Bauhauptgewerbes gem. § 1 b Satz 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Zwar hatte das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe in der Vergangenheit seine Berechtigung, ging es doch damals um Verhinderung sittenwidriger Vergütungspraktiken, um den Schutz vor unlauterem Wettbewerb und einem Unterlaufen der Beitragspflicht zu den Sozialkassen des Baugewerbes. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, der Grundsatz des Equal Pay zugunsten der Zeitarbeiter wie auch die durch § 8 Abs. 3 Arbeitnehmer-Entsendegesetz eingeführte Pflicht des Verleihers bei einer Arbeitnehmerüberlassung auch die entsprechenden Beiträge an die zuständigen Sozialkassen zu entrichten, haben nach und nach, Stück für Stück zu einer Beseitigung der Missstände geführt. Zudem gilt das Verbot der Zeitarbeit aus weder praktisch noch rechtlich nachvollziehbaren Gründen nur für die Betriebe im Sinne der Baubetriebsverordnung, also das Bauhauptgewerbe (bspw. Hoch- und Tiefbau), nicht aber das Baunebengewerbe (bspw. Maler-, Elektrohandwerk). Folgerichtig weist eine Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages darauf hin, dass die herrschende Meinung in der Rechtswissenschaft die Vereinbarkeit des Zeitarbeitsverbots mit höherrangigem Recht verneint. Schon vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber das bestehende Verbot der Zeitarbeit im Bauhauptgewerbe aufheben.

Die BA-Statistiken zeigen für Helfertätigkeiten im Baugewerbe eine sehr große Zahl unbesetzter Stellen. Bei diesen Tätigkeiten sind in der Regel noch keine tiefgehenden Fachkenntnisse erforderlich, sondern es reicht eine kurze Einarbeitung oder Einweisung oder Anlernzeit für die Ausübung der Tätigkeit aus. Wir gehen davon aus, dass die Zeitarbeitsbranche in der Lage ist, den Bedarf nach Arbeitnehmern für Bauhelfertätigkeiten zu erfüllen. Gerade vor dem Hintergrund des Arbeits- und Fachkräftebedarfs im Baugewerbe wäre es auch nicht mehr zu vermitteln, dass wir für Bauhelfertätigkeiten auf Arbeitskräfte aus Drittstaaten zurückgreifen müssten, obwohl diese Aufgaben auch durch hiesige Arbeitskräfte ausgeübt werden können. Angesichts der großen Zahl an offenen Stellen im Baugewerbe gehen wir dabei auch davon aus, dass der sog. „Klebeeffekt“ auch dafür sorgen wird, dass es in einem erheblichen Umfang zu einer Umwandlung in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse kommen wird.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass die Diskussion über die Abschaffung des Verbots der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe gemäß § 1b AÜG zu trennen ist von der branchenübergreifend relevanten Fragestellung, ob eine Reform der Regelungen der Erwerbsmigration eine Zuwanderung auch in Zeitarbeitsunternehmen hinein ermöglichen soll.

Berlin, den 3. März 2023

Zentralverband Deutsches Baugewerbe
gez. Jöris

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung

Berlin, 7. März 2023

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Abteilung Arbeitsmarkt und Tarifpolitik
Abteilung Berufliche Bildung

EU Transparency Register Nr. 5189667783-94

1. Einleitung

Aktuell können im Handwerk über 250.000 Stellen nicht besetzt werden. Es fehlen nicht nur Fachkräfte, sondern in vielen Gewerken ebenso Arbeitskräfte. Der zunehmende Personalmangel bremst nicht nur das Wachstum der Handwerksbetriebe. Er erschwert zudem die dringend erforderliche Transformation der deutschen Wirtschaft hin zur Klimaneutralität.

Um dieser Entwicklung zu begegnen, bedarf es zunächst einer Ausschöpfung des gesamten inländischen Erwerbspersonenpotentials – von Investitionen in Aus- und Weiterbildung über die Steigerung der Beschäftigungsquote von Frauen bis zur Qualifizierung und Aktivierung der in Deutschland lebenden Schutzsuchenden. Diese Maßnahmen werden aber allein aufgrund der demografischen Entwicklung nicht ausreichen, um den aktuellen und erst recht den zukünftigen Bedarf der Wirtschaft und des Handwerks an Arbeits- und Fachkräften zu decken.

Deswegen ist es richtig, dass die Bundesregierung mit dem am 30. November 2022 vom Bundeskabinett verabschiedeten „Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten“ umfassende Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens, der Verwaltungsverfahren und weiterer Maßnahmen zur Erleichterung der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte vorgelegt hat. Nunmehr liegen die auf Grundlage dieser Eckpunkte entwickelten Referentenentwürfe für ein Gesetz und eine Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vor, auf welche sich die nachfolgende Stellungnahme bezieht.

Es ist begrüßenswert, dass die Referentenentwürfe eine Vielzahl neuer oder erweiterter bestehender Aufenthalts- und Zustimmungstitel enthalten, die den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für ausländische Arbeits- und Fachkräfte einschließlich Auszubildender erleichtern. Rechtstechnisch ist es jedoch bedauerlich und eine vertane Chance, dass die Bundesregierung die jetzt in Angriff genommene neuerliche Reform des Zuwanderungsrechts nicht für eine transparente Neukodifizierung aller Regelungen zur Erwerbsmigration in einem eigenständigen Gesetzbuch nutzt, so wie es auch der Nationale Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme zu den Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung vorgeschlagen hat. Denn durch die Hinzufügung zahlreicher zusätzlicher, zum Teil sehr komplexer Regelungen oder Rechtsänderungen wird die ohnehin schon bestehende Komplexität der Zuwanderungsregelungen im Aufenthaltsgesetz und in der Beschäftigungsverordnung in einem Maße gesteigert, dass nur noch Experten diese Regelungen handhaben können. Eine eigenständige Kodifizierung des Zuwanderungsrechts hätte nicht nur die Rechtsanwendung für Unternehmen und Verwaltung deutlich erleichtert, sondern hätte auch eine beträchtliche mediale Signalwirkung für ausländische Zuwanderungsinteressierten entfaltet.

Aus Sicht des Handwerks ist zudem hervorzuheben, dass das Ziel einer deutlichen Steigerung der Zahlen ausländischer Fachkräfte nur dann erreichbar ist, wenn auch kleine und mittlere Unternehmen von den vorgeschlagenen Reformen profitieren werden. Dazu bedarf es nicht nur eines mittelstandsorientierten Rechtsrahmens für die Zuwanderung, sondern ebenso einer Verbesserung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren sowie unterstützender Maßnahmen für kleine Unternehmen im gesamten Zuwanderungsprozess. Zudem sollten bewährte Verfahren zur Validierung von Berufskompetenzen stärker im Zuwanderungsprozess berücksichtigt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf umfasst mehrere Artikel, die das Aufenthaltsgesetz sowie weitere Gesetze und Rechtsverordnungen ändern. Diese Stellungnahme fokussiert sich auf Art. 2 des Gesetzentwurfs sowie auf Art. 2 des Entwurfs für die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Artikel 1 des Gesetzentwurfs betrifft die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1833 über die Bedingungen für die Einreise den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. Diese Rechtsänderungen entfalten für das Handwerk kaum eine praktische Relevanz.

2. Zu Artikel 2 (Weitere Änderungen des Aufenthaltsgesetzes)

■ Nr. 6: Änderungen in § 16d AufenthG (Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen)

Bewertung auf einen Blick

- Klarstellungs- und Verbesserungsbedarf bei der Anerkennungspartnerschaft (Absatz 3a)
- Übertragung der Prüfung des erforderlichen im Ausland anerkannten Berufsabschlusses an eine „einheitliche Stelle“
- + Ausdehnung der Wochenstunden für eine mögliche Nebenbeschäftigung (Absatz 1)
- + Verlängerung der Aufenthaltsdauer von zwei auf drei Jahre (Absatz 3)
- + Einreise und Aufenthalt zur Qualifikationsanalyse (Absatz 6)
- + Aufhebung von Zweckwechsellvorgaben (Absatz 6 a. F.)

Die Änderungen in § 16d AufenthaltG-E betreffen eine Vielzahl von Sachverhalten. Die nachfolgenden Hinweise betreffen zwei wesentliche Neuerungen:

Hinweise zu den Anerkennungspartnerschaften nach § 16d Absatz 3a:

Anerkennungspartnerschaften sollen ein neues Instrument sein, mit welchem Unternehmen schneller neue Mitarbeiter aus Drittstaaten gewinnen können, indem das obligatorische Berufsanerkennungsverfahren nicht vor der Einreise durchlaufen werden muss, sondern erst im Inland aufgenommen werden kann.

Beschäftigte von Arbeitgebern ohne Tarifbindung dürften die Hauptzielgruppe für eine Nutzung des § 16d Absatz 3a sein, denn im Falle einer Beschäftigung bei Arbeitgebern, die die Gehaltsanforderungen des § 6 Absatz 1 Nr. 2 der künftigen Beschäftigungsverordnung (BeschV-E) einhalten können, ist ein Berufsanerkennungsverfahren nicht länger erforderlich, wenn ausreichende Berufserfahrung nachgewiesen wird. Für Handwerksbetriebe ohne Tarifbindung wird es auch mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsrecht dabei bleiben, dass sie neue Mitarbeitende aus Drittstaaten nur dann gewinnen können, wenn diese zur vollen Anerkennung ihrer Berufsqualifikation geführt werden können.

Nach der Regelung in § 16d Absatz 3a Nr. 3 a) und b) i. V. m. der neuen Regelung des § 2a BeschV-E müssen die Betriebe und die zuwandernden Personen umfangreiche Anforderungen erfüllen und wechselseitige vertragliche Verpflichtungen eingehen, wenn ein Aufenthalt zur Durchführung einer Anerkennungspartnerschaft angestrebt wird.

Es bestehen erhebliche Zweifel in Bezug auf die Praktikabilität, Attraktivität und Umsetzbarkeit dieses Ansatzes:

- Die Verpflichtung der Arbeitgeber, von Anfang an eine qualifizierte Beschäftigung im berufsfachlichen Zusammenhang mit der ausländischen Berufsqualifikation anzubieten und folglich den entsprechenden Facharbeiterlohn zu zahlen, ist aus betrieblicher Sicht nicht nachvollziehbar, solange noch nicht festgestellt worden ist, dass die ausländische Qualifikation mit einem deutschen Berufsabschluss gleichwertig ist.

→ Eine qualifizierte Beschäftigung mit der Verpflichtung zur Entlohnung auf Facharbeiterniveau sollte deshalb erst dann obligatorisch sein, wenn das Berufsanerkenntungsverfahren mit Erfolg abgeschlossen worden ist.

- Arbeitgeber müssen sich von vornherein verpflichten, einen Ausgleich von festgestellten Unterschieden in der Berufsqualifikation zu ermöglichen. Hierzu müssen sie die notwendige Eignung nachweisen (§16d Absatz 3a Satz 1 Nr. 4). In welchen Fällen ein Arbeitgeber für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung als geeignet anzusehen ist, wird im Gesetz nicht festgelegt. In der Gesetzesbegründung wird eine „ausreichende und zeitaktuelle Erfahrung“ des Arbeitgebers mit der beruflichen Ausbildung oder Nachqualifizierung verlangt, die insbesondere durch die Erfassung in der Lehrlingsrolle einer Kammer in den letzten drei Jahren nachgewiesen werden kann. Diese Verengung auf Ausbildungsbetriebe ist problematisch, da sie sowohl junge Unternehmen, die bislang noch nicht in der Ausbildung aktiv waren als vor allem auch solche Unternehmen ausschließt, die in der Vergangenheit trotz aktiver Bemühungen keine Auszubildenden rekrutieren konnten. Von dieser Problematik sind gerade kleine Handwerksbetriebe zunehmend betroffen. Ihre Ausbildungsseignung darf aus diesem Grund nicht an einen Zeitfaktor geknüpft werden.

Die Unbestimmtheit des Eignungsbegriffs birgt zudem die Gefahr einer uneinheitlichen Vollzugspraxis der Ausländerbehörden, die in Unkenntnis der Betriebe nicht selbst in der Lage sind, die Qualifizierungseignung zu bewerten. Hierzu wären vielmehr die für die Berufsbildung zuständigen Stellen nach dem BBiG, insbesondere die Ausbildungsberatenden der Kammern, in der Lage.

→ Es sollte eine eindeutigere gesetzliche Regelung zum Nachweis der Qualifizierungseignung getroffen werden. Insbesondere sollte eine positive Einschätzung einer nach dem Berufsbildungsgesetz für die Berufsausbildung zuständigen Stelle als Nachweis der Eignung ausreichen.

- Neben den erforderlichen Nachweisen über eine ausländische Berufsqualifikation und deren staatlicher Anerkennung im Herkunftsland, ist auch die zum Erwerb der Qualifikation erforderliche Ausbildungsdauer nachzuweisen (§ 16 d Absatz 3a Satz 1 Nr.1). Dieselben Fragen sind ebenso im Rahmen des in Deutschland einzuleitenden Anerkennungsverfahrens von den zuständigen Anerkennungsstellen zu klären.

In dem vorliegenden Gesetzentwurf ist noch offengelassen, welche Stelle diese Voraussetzungen im Rahmen der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen überprüfen soll. Es wird lediglich vorgesehen, dass die Ausländerbehörden die Bestätigung einer noch zu benennenden Behörde verlangen können (§ 16 d Absatz 3a Satz 2). Aus dem Anschreiben von BMI und BMAS zur Verbändeanhörung ist zu schließen, dass hier an eine „einheitliche Stelle“ gedacht wird.

Aus Sicht der Handwerkskammern, die für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen für handwerkliche Berufe zuständig sind, ist eine Spaltung der Entscheidungskompetenzen über die gleichen Fachfragen äußerst kritisch zu bewerten. Aus der langjährigen Praxis der Berufsankennung wissen die Handwerkskammern, dass gerade die Klärung der Frage, ob ein Ausbildungsnachweis von einer staatlich anerkannten Stelle stammt, oftmals mit großem Aufwand verbunden ist. Auch die Echtheit von Zeugnisdokumenten kann oft nur durch ein hohes Maß an Erfahrung sicher beurteilt werden. Es besteht die große Gefahr, dass eine angedachte „einheitliche Stelle“ Nachweise im Rahmen des Aufenthaltsrechts anerkennt, die nach der Einreise von der zuständigen Anerkennungsstelle, die sich durch deutlich höhere Sachnähe auszeichnet, nicht für ein Berufsankennungsverfahren zugelassen werden können. Sowohl die Zuwanderungsinteressierten als auch deren Arbeitgeber würden in solchen Fällen nachvollziehbarerweise in hohem Maße von den deutschen Behörden enttäuscht sein. Der Ruf Deutschlands als zuwanderungsfreundliches Land wäre konkret gefährdet.

→ Es wird deshalb dringend dazu geraten, die Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen des §16 d Absatz 3a Satz 1 Nr. 1 AufenthaltsgG - zumindest für die bundesrechtlich geregelten Berufe - unmittelbar in die Hände der zuständigen Anerkennungsstellen nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz bzw. den jeweiligen Fachgesetzen (z. B. der Handwerksordnung) - zu übertragen, um divergierende Behördenentscheidungen über gleiche Sachfragen zu vermeiden.

- Kritisch zu bewerten ist auch, dass die Zustimmung der BA zur Beschäftigung zunächst nur für ein Jahr erteilt werden darf und danach verlängert werden muss.

→ Die Aufenthaltsverlängerung muss bei Betreiben des Anerkennungsverfahrens unbürokratisch ermöglicht werden.

In der Gesamtschau erscheint dieser weitere Aufenthaltstitel äußerst verfahrensaufwändig und wenig transparent in einem bereits überkomplexen Zuwanderungssystem. Es wird bezweifelt, dass über diese Regelung eine größere Zuwanderungsdynamik erzeugt werden kann.

Hinweise zum Aufenthalt zur Qualifikationsanalyse

Die Möglichkeit zur Einreise, um eine Qualifikationsanalyse im Rahmen eines Berufsankennungsverfahrens durchzuführen, wird von den Handwerkskammern als zuständige Anerkennungsstellen für handwerkliche Berufe ausdrücklich begrüßt. In der mehr als zehnjährigen Anerkennungspraxis der Handwerkskammern hat sich gezeigt, dass die Qualifikationsanalyse nach § 14 des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) ein sehr effektives Instrument ist, um Anerkennungsverfahren bei schlechter Dokumentenlage schneller zum Erfolg zu führen. Langwierige und oftmals kostspielige Maßnahmen zur Unterlagenbeschaffung können durch die praktischen Kompetenzfeststellungsverfahren

der Qualifikationsanalyse, wie z. B. durch Arbeitsproben, vermieden und die Berufsanererkennung somit insgesamt beschleunigt werden.

■ Nr. 10: Änderung des § 18a (Fachkräfte mit Berufsausbildung)

Bewertung auf einen Blick

- + Flexibilisierung der Beschäftigungsmöglichkeit von Fachkräften

Die Möglichkeit, Personen mit anerkannter Berufsqualifikation zu jeder qualifizierten Beschäftigung einzustellen, ist aus Sicht der Unternehmen sehr zu begrüßen, da diese dadurch mehr Freiheit bei der Auswahl von ausländischen Fachkräften erhalten. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Entkoppelung zwischen der Beschäftigung und der anerkannten Berufsqualifikation von Zuwanderern dazu führen kann, dass die in der Fachkräftesäule dennoch obligatorisch geforderte Berufsanererkennung von Unternehmen und Zuwanderern als bürokratische Hürde wahrgenommen wird.

Insbesondere Handwerksunternehmen, welche zunächst den Aufwand einer Anerkennungspartnerschaft auf sich genommen haben, müssen aufgrund dieser gesetzlichen Regelung befürchten, dass sich ihre Investition in die ausländische Fachkraft nicht auszahlt, weil diese den Betrieb verlässt und in andere Beschäftigungsfelder (z. B. in die Industrie) abwandert.

■ Nr. 20: § 75 (Schaffung einer zentralen Erstansprechstelle)

Bewertung auf einen Blick

- + Ausweitung des allgemeinen zugewanderungsrechtlichen Beratungsangebotes auch für Unternehmen
- Keine KMU-spezifischen Beratungsangebote

Der in § 75 AufenthG niedergelegte Aufgabenkatalog des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) soll um eine zusätzliche "zentrale Erstansprechstelle für die Bearbeitung von Anfragen betreffend die Einreise und Aufenthalt insbesondere zum Zweck der Ausbildung und Erwerbstätigkeit" erweitert werden. Laut Gesetzesbegründung soll dafür das Aufgabenspektrum der bereits vom BAMF getragenen Hotline "Arbeiten und Leben in Deutschland" (ALiD) ausgeweitet werden.

Allerdings ist und wird die Aufgabe dieser Hotline weiterhin beschränkt bleiben auf eine reine Erst- und Verweisberatung und Koordinierung der unterschiedlichen Behörden. Laut Gesetzesbegründung ist eine "Beteiligung an den Verfahrensabläufen individueller (Visa)Verfahren hiermit nicht verbunden". So grundsätzlich begrüßenswert die Ausweitung des Beratungsangebotes des BAMF ist, so dürfte dessen praktischer Nutzen gerade für die kleinen Betriebe des Handwerks und selbst für die Handwerksorganisationen sehr begrenzt sein.

Zielführender wäre insoweit die – vom ZDH seinerzeit im Gesetzgebungsverfahren zum Integrationsgesetz schon geforderte – Schaffung speziell auf die Bedürfnisse von KMU ausgerichteter Anlaufstellen in allen Ausländerbehörden. Enttäuschende Erfahrungen zahlreicher Handwerksbetriebe und Handwerksorganisationen, deren Anfragen bei den

örtlichen Ausländerbehörden rund um die Beschäftigung ausländischer Arbeits- und Fachkräfte oft wochenlang unbeantwortet bleiben, zeigen, wie groß der Bedarf ist, die Ausländerbehörden personell und technisch besser aufzustellen und zu echten Welcome-Center für die ausländischen Arbeits- und Fachkräfte und ebenso zu modernen Dienstleistern für die Unternehmen weiterzuentwickeln.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich aufgrund der geplanten Rechtsänderungen insbesondere die Handwerkskammern und die handwerklichen Fachverbände auf einen erhöhten Beratungsbedarf rund um die Beschäftigung ausländischer Arbeits- und Fachkräfte einstellen müssen. Denn erfahrungsgemäß wenden sich die Betriebe mit ihren Fragen zuerst an die jeweilige Handwerksorganisation vor Ort. Diese müssen bei der Einrichtung und Vorhaltung geeigneter Beratungsstrukturen umfassend unterstützt werden. Darüber hinaus sollten bestehende Unterstützungsstrukturen wie das IQ-Netzwerk ausgebaut und der Aufgabenbereich des Netzwerkes der Willkommenslotsen über die Unterstützung der Integration geflüchteter Menschen hinaus auch auf zuwandernde Arbeits- und Fachkräfte ausgedehnt werden.

■ § 20a (Chancenkarte)

Bewertung auf einen Blick

- **Einfügung einer neuen und komplexen, der Systematik des Aufenthaltsgesetzes widersprechenden Regelung**
- **Aufwändige und bürokratische Umsetzung der Regelung**

In § 20a AufenthG-E soll eine neue Rechtsgrundlage für eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einer Erwerbstätigkeit oder nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen geschaffen werden. Diese "Chancenkarte" soll nur erteilt werden, wenn der Lebensunterhalt gesichert, der Ausländer eine Fachkraft ist oder eine ausreichende Punktzahl (mindestens sechs Punkte) bei der Erfüllung der Merkmale Berufsqualifikation, deutsche Sprachkenntnisse, Altersgrenze von 40 Jahren und einen Deutschlandbezug nach § 20b AufenthG-E erreicht hat.

So migrationspolitisch verlockend dieser an dem kanadischen Vorbild eines Punktesystems angelehnte Vorschlag prima facie klingen mag, so ist und bleibt die Einfügung eines partiellen – nur auf die Arbeitsplatzsuche beschränkten – Punktesystems ein Fremdkörper in der bewährten Systematik des auf ausdifferenzierten Aufenthaltstiteln beruhenden Aufenthaltsgesetzes. Dies zeigt sich bereits darin, dass laut der Gesetzesbegründung mit der Chancenkarte kein eigener Aufenthaltstitel i. S. v. § 4 AufenthG, sondern nur ein Zustimmungstitel geschaffen werden soll.

Neben diesen rechtssystematischen Bedenken ist aus Sicht des Handwerks vor allem die Komplexität der Regelungen über das Punktesystem problematisch. Neben den ausdifferenzierten materiell-rechtlichen Regelungen in § 20a AufenthG-E ist es vor allem die Auflistung der zwölf Fallgestaltungen zum Erwerb von Punkten in § 20b AufenthG-E, die erhebliche bürokratische Folgebelastungen nach sich ziehen werden. So führen die gesetzlich definierten Merkmale laut Gesetzesbegründung zu 1744 Kombinationsmöglichkeiten.

Allein deswegen ist die Aussage in der Gesetzesbegründung kaum nachvollziehbar, wonach "das Punktesystem übersichtlich ausgestaltet wurde, um den Grad der Komplexität der Rechtsanwendung gering zu halten". Im Gegenteil ist zu befürchten, dass allein die Prüfung der von den ausländischen Arbeitsplatzsuchenden vorzulegen Nachweise für das Vorliegen bestimmter Merkmale (insbesondere Qualifikations- und Berufserfahrungsnachweise) und deren Gewichtung zu einem erheblichen bürokratischen Zusatzaufwand führen wird. Auch ist nicht zu erwarten, dass diese komplexe Regelung eine Sogwirkung auf ausländische Fachkräfte entwickeln wird, die sich – die Vorteile verschiedener Migrationszielländer abwägend – mit dem Gedanken tragen, eine Erwerbstätigkeit in Deutschland aufzunehmen.

Jedenfalls sollte zumindest die administrative Durchführung der Regelungen zur Chancenkarte nicht bei den ohnehin überlasteten Ausländerämtern, sondern zentralisiert in einer übergeordneten bundesweiten Einrichtung, wie bspw. bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, angesiedelt werden.

3. Zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

■ Artikel 1 Nr. 2 und Artikel 2 Nr. 11: § 26 Abs. 2 (Westbalkan-Regelung)

Bewertung auf einen Blick

+ Entfristung der Westbalkan-Regelung ist arbeitsmarktpolitisch zielführend

— Keine Regelung zur Ausweitung auf weitere Länder

Die vorgesehene Streichung der derzeitigen Befristung und Kontingentierung auf 25.000 Zustimmungen der Westbalkan-Regelung in § 26 Abs. 2 Satz 1 BeschV bis zum 31. Dezember 2023 ist zu begrüßen. Die Regelung, die zu einem nicht unerheblichen Teil vom Baugewerbe genutzt wird, hat sich migrations- und arbeitsmarktpolitisch bewährt.

Die jetzt in Nr. 11 des Rechtsverordnungsentwurfs vorgesehene Erhöhung der Kontingentierung auf 50.000 Zustimmungen ist ebenfalls zu begrüßen, wenngleich aufgrund des zunehmenden Arbeits- und Fachkräftemangels auf dem deutschen Arbeitsmarkt jegliche Kontingentierung dieser Regelung entfallen sollte. Ebenso sollte bereits die jetzige Reform der Westbalkan-Regelung dafür genutzt werden, eine vorsorgliche Rechtsgrundlage für die diskutierte mögliche Ausweitung auf weitere Länder zu schaffen, um dieses Instrument migrations- und arbeitsmarktpolitisch flexibel einsetzen zu können.

Jedenfalls ist das Auswärtige Amt aufgefordert, endlich ausreichende Kapazitäten in den Visastellen der deutschen Auslandsvertretungen vor Ort zu schaffen und damit den bestehenden Flaschenhals für eine zügige Zuwanderung aus diesen Ländern zu beseitigen.

■ Nr. 3: § 2a (Anerkennungspartnerschaften)

Bewertung auf einen Blick

- Der auf „Berufsgruppen“ bezogene „berufsfachliche Zusammenhang“ der Qualifikation der Zuwandernden mit der inländischen Beschäftigung führt zu praktischen Schwierigkeiten im Anerkennungsverfahren und bei der betrieblichen Anpassungsqualifizierung.

Die Vorschrift regelt die Voraussetzungen für die Zustimmung der BA zu Beschäftigungsverhältnissen auf Basis von Anerkennungspartnerschaften nach § 16d Abs. 3a AufenthG-E. Es wird ein „berufsfachlicher Zusammenhang“ zwischen der ausgeübten Tätigkeit und einer der ausländischen Berufsqualifikation zugeordneten „Berufsgruppe“ verlangt.

Der Berufsgruppenbegriff ist gesetzlich nicht definiert. Aus der Begründung der Verordnung und dem dort aufgeführten Beispiel wird jedoch deutlich, dass hier nur ein sehr loser Zusammenhang gefordert werden soll. So wird in der Verordnungsbegründung angenommen, dass eine Qualifikation als „Bäcker“ sowohl im berufsfachlichen Zusammenhang mit Tätigkeiten der handwerklichen Produktionsberufe „Bäcker“ und „Konditor“, aber auch mit Tätigkeiten des Verkaufsberufs „Bäckereifachverkäufer“ stehen könne. Ein Blick in das Verzeichnis der Klassifikation der Berufe (KldB), das der BA-Statistik zugrunde liegt (<https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/Berufe/klassifikation-berufe-kldb-2010.html>), lässt erkennen, dass sich eine Nähebeziehung zwischen diesen Berufen kaum begründen lässt, da diese schon auf der obersten Ebene der KldB (Ebene der „Berufssektoren“) unterschiedlich verortet sind.

Ein derartig beliebiger Zusammenhang zwischen der Berufsqualifikation und der Tätigkeit kann für den Erfolg der Anerkennungspartnerschaft große Risiken bergen. Wenn z. B. – wie in der Begründung der Verordnung vorgesehen – ein Beschäftigung als Fachverkäufer im Lebensmittelhandwerk erfolgt, das Anerkennungsverfahren jedoch wegen der Inhalte der ausländischen Ausbildung auf den Beruf des Konditors ausgerichtet werden muss, wäre es nicht möglich, im Anerkennungsverfahren festgestellte Qualifikationsdefizite im Rahmen der Beschäftigung zu schließen, denn die Tätigkeiten von Verkaufspersonal in einer Bäckerei sind nicht geeignet, um Kompetenzen im produzierenden Konditor-Handwerk zu vermitteln. Arbeitgeber müssten deshalb bei fehlender Passung zwischen Beschäftigungstätigkeit und Referenzberuf für das Anerkennungsverfahren zwingend darüber informiert werden, dass die im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft zu gewährleistende Qualifizierung nicht unmittelbar im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses erfolgen kann. Dies wird zu großem Unverständnis der Betroffenen führen und Anerkennungsstellen werden wie oftmals in der Vergangenheit – zu Unrecht – in die Kritik geraten, weil das Berufsankennungsrecht und das Aufenthaltsrecht nicht sinnvoll aufeinander abgestimmt sind.

→ Aus diesem Grund wird dringend empfohlen, die Beschäftigungszustimmung nur nach Rücksprache mit der zuständigen Anerkennungsstelle und nach Festlegung des Referenzberufs für ein Berufsankennungsverfahren zu erteilen. Die Beschäftigungstätigkeit muss vom Berufsprofil des Referenzberufs im Anerkennungsverfahren abgedeckt sein.

■ Nr. 4: § 6 (Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung)

Bewertung auf einen Blick

✚ Absenkung der Gehaltsschwelle / Abweichungsmöglichkeit bei Tarifbindung

— Keine Konsistenz der Regelung

Die Vorschrift regelt unter welchen Voraussetzungen die Zustimmung zu einer qualifizierten Beschäftigung – unabhängig von einer formalen Fachkraftqualifikation – erteilt werden kann. Es handelt sich im Rahmen der Weiterentwicklung der Erwerbsmigration um eine Öffnung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen, die aufgrund ihres ausländischen Abschlusses in ihren Herkunftsländern als „Fachkraft“ gelten und die zudem über ein besonderes Maß an Berufserfahrung verfügen. Die Voraussetzungen in § 6 BeschV-E sind restriktiv gefasst: Es werden eine einschlägige Berufserfahrung, eine Beschäftigungsvergütung auf Mindestniveau und eine im Ausland staatlich anerkannte Berufsqualifikation auf Basis einer mindestens zweijährigen Ausbildung gefordert.

Die fachliche Qualifizierung der Beschäftigten ist im Handwerk von herausragender Bedeutung, weswegen die Zuwanderung von Fachkräften mit anerkannten Abschlüssen für das Handwerk im Vordergrund steht. In vielen Gewerken des Handwerks besteht jedoch nicht nur ein spürbarer Mangel an Fachkräften, sondern zunehmend auch an Arbeitskräften. Für die Betriebspraxis sind in diesen Fällen bei der Personalrekrutierung die vorhandenen berufspraktischen Fertigkeiten oftmals wichtiger als das Vorhandensein und der Nachweis formaler Berufsabschlüsse. Um diesem Bedürfnis aus den Betrieben Rechnung zu tragen, wird die branchenübergreifende Öffnung des § 6 BeschV-E, der bisher nur für Menschen aus der IT-Branche nutzbar war, für richtig gehalten.

Fraglich ist jedoch aus Sicht des Handwerks, ob der zusätzlich zur Berufserfahrung geforderte Nachweis eines im Herkunftsland anerkannten, auf einer mindestens zweijährigen Ausbildung beruhenden Berufsabschlusses, als zwingende Bedingung für die Nutzung dieses neuen Aufenthaltstitels verlangt werden muss. Durch diese Restriktion wird das Zuwandererpotenzial stark beschränkt (s. hierzu auch den Ergänzungsvorschlag unter 4.3.).

Sinn und Zweck dieser Regelung bleiben jedenfalls unklar, denn zwischen der Berufsqualifikation aus dem Herkunftsland und der Beschäftigung in Deutschland wird kein Zusammenhang gefordert. Ein solcher muss lediglich zwischen der nachzuweisenden Berufserfahrung und der Beschäftigung bestehen. Insofern wäre es mit Blick auf die Sicherstellung ausreichender Kompetenzen der Ausländer für die jeweilige Beschäftigung naheliegender gewesen, anstelle eines beliebigen Berufsabschlusses aus dem Ausland mehr Berufserfahrung für die in Deutschland angestrebte Beschäftigung zu verlangen. Dies würde auch dem Eindruck verringern, dass Zuwanderer ohne formal anerkannte Qualifikation in Bezug auf ihre Entlohnung in Deutschland (Mindestgehalt bzw. Tariflohn als Fachkraft) gegenüber Inländern ohne Berufsabschluss privilegiert werden.

Zur praktischen Umsetzung des § 6 BeschV-E bedarf es eines unbürokratischen und schnellen Verfahrens zur Prüfung der Nachweise über die Berufserfahrung, der Identifikation des dazu passenden Beschäftigungsberufs und zur Feststellung, dass der ausländische Abschluss im Herkunftsland staatlich anerkannt ist. Der ZDH weist darauf hin, dass weder aus dem Gesetz noch aus der Begründung hervorgeht, wie der Nachweis der

Berufserfahrung zu führen ist und welche Anforderungen an diese (z. B. erworben in Voll- oder in Teilzeit) gestellt werden. Diese Fragen sollten durch bundesweit koordinierte Umsetzungsrichtlinien von allen Ausländerbehörden einheitlich beantwortet werden.

Da die Frage der staatlichen Anerkennung des ausländischen Abschlusses auch für ein zwar nicht obligatorisches, aber mögliches in Deutschland angestrebtes Anerkennungsverfahren von Bedeutung sind, sollten diese Feststellungen von der im Verordnungsentwurf noch nicht genannten Behörde zumindest in Abstimmung mit der jeweils zuständigen Anerkennungsstellen getroffen werden. Anderenfalls droht die Gefahr, dass unterschiedliche Behörden divergierende Entscheidungen treffen (vgl. Ausführungen zu § 16d Abs. 3a AufenthG-E).

Vorhandene Wissensmanagementsysteme, wie das BQ-Portal und die Datenbank der ZAB, könnten von den Anerkennungsstellen genutzt werden, um die Überprüfung der formalen Anforderungen an die ausländischen Abschlüsse zu erleichtern. Durch eine dauerhafte Förderung dieser Wissenssysteme können der Bund und die Länder aktiv zu Verfahrensbeschleunigung im Zuwanderungsprozess beitragen.

→ Als Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung wird eine dauerhafte Förderung des BQ-Portals durch den Bund empfohlen.

Grundsätzlich zu begrüßen ist, dass die Gehaltsschwelle in § 6 BeschV-E auf 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung festgesetzt werden soll (das entspricht 3.037,50 Euro im Beitragsgebiet Ost und 3.172,50 Euro im Beitragsgebiet West). Diese Werte liegen zwar deutlich unter der Schwelle von derzeit 60 Prozent in § 6 BeschV, dürften aber für viele Handwerksbetriebe dennoch eine erhebliche Beschäftigungshürde darstellen.

Deswegen begrüßt das Handwerk die vorgesehene konditionierte Möglichkeit, von der Gehaltsschwelle abweichen zu können. Der jetzige Vorschlag, diese Abweichungsmöglichkeit auf tarifgebundene Arbeitgeber zu beschränken, ist zumindest vom Ansatz her geeignet, einen Anreiz für eine Stärkung der Tarifbindung zu setzen. Da aber durch das Erfordernis einer unmittelbaren Tarifbindung nach § 3 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz nur einem Arbeitgeberverband angehörende Arbeitgeber in den Genuss dieser Regelung kämen, ist zu bedenken, dass auch jene Arbeitgeber, die nicht Mitglied eines Arbeitgeberverbands sind, sich aber durch Bezugnahmeklauseln in ihren Arbeitsverträgen auf einschlägige Tarifverträge ebenfalls arbeitsrechtlich zu deren Einhaltung verpflichten, ausgenommen werden.

Zur Gewährleistung des in der Begründung ausgeführten Normzwecks, wonach der zu beschäftigende Drittstaatsangehörige vor "unangemessenen Arbeitsbedingungen hinreichend zu schützen" sei, ist die vorgesehene Begrenzung der Abweichungsmöglichkeit auf formal tarifgebundene Arbeitgeber nicht zwingend – dies umso mehr, als die Bundesagentur für Arbeit bei der Zustimmung zu diesem Aufenthaltstitel ohnehin vorab die Einhaltung angemessener und vergleichbarer Arbeitsbedingungen zu prüfen hat.

Aus diesen Erwägungen heraus wäre es wünschenswert, wenn zumindest in der Verordnungsbegründung klargestellt würde, dass auch eine mittelbare Tarifgebundenheit über Bezugnahmeklauseln in Arbeitsverträgen das Erfordernis der Tarifgebundenheit im Sinne der Regelung in § 6 Abs. 1 BeschV-E erfüllt.

■ Nr. 9: § 15d (Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung)

Bewertung auf einen Blick

- + Weiteres Flexibilisierungsinstrument zur kurzzeitigen Beschäftigung von Arbeitskräften
- Nutzungsmöglichkeit auch für Handwerksbranchen

In § 15d BeschV-E wird ein neuer Zustimmungstatbestand der Bundesagentur für Arbeit zur kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung in die Beschäftigungsverordnung eingefügt. Danach kann die Bundesagentur für Arbeit in Ergänzung der bestehenden Regelungen für die Beschäftigung ausländische Saisonarbeitskräfte für bestimmte Branchen Kontingente für die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen für eine maximale Beschäftigungsdauer von sechs innerhalb von zwölf Monaten festlegen.

Bei der Nutzung dieser grundsätzlich sinnvollen Regelung sollte die Bundesagentur für Arbeit neben den klassischen Saisonbranchen der Landwirtschaft und des Hotel- und Gaststättengewerbes auch jene Handwerksbranchen berücksichtigen, die ebenfalls einen Bedarf an saisonalen Arbeitskräften haben, wie bspw. das Baugewerbe, die Lebensmittelhandwerke oder mittelständische Brauereien.

Zur Sicherstellung guter Beschäftigungsbedingungen ist das Erfordernis in § 15d Abs. 2 BeschV-E zu begrüßen, wonach eine Beschäftigung auf der Grundlage dieser Regelung nur bei tarifgebundenen Arbeitgebern erfolgen kann, die gemäß § 3 Abs. TVG tarifgebunden oder nach § 5 TVG in den Anwendungsbereich eines allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag fallen.

Es sollte aber sichergestellt werden, dass über diese Regelung gefundene Arbeitskräfte bei der Erfüllung der Voraussetzungen für andere Aufenthaltstitel problemlos in dauerhafte Aufenthaltstitel wechseln können.

4. Was fehlt im Gesetzentwurf?

4.1. Durchgreifende Beschleunigung der Verwaltungsverfahren

Das beste Gesetz nützt nichts, wenn es nicht gut vollzogen wird. Im Rahmen des ZDH zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit 2020 bis Ende 2023 durchgeführten Pilotprojekts „Handwerk bietet Zukunft“ (HabiZu) zur Gewinnung von Fachkräften aus Bosnien-Herzegowina, aber auch in zahlreichen weiteren Zuwanderungsprojekten der Handwerksorganisation, hat das Handwerk die Erfahrung gemacht, dass weniger die zugewanderungsrechtlichen Rahmenbedingungen, sondern deren unzureichende Umsetzung durch die beteiligten Behörden ein Haupthindernis für eine gelingende Zuwanderung nach Deutschland ist. Dies beginnt bei der schleppenden Visabearbeitung in vielen deutschen Auslandsvertretungen und reicht bis zu den oft überlasteten Ausländerbehörden im Inland. Im Ergebnis werden gesetzliche Regelungen, die eine zügige Durchführung des Zuwanderungsverfahrens sicherstellen sollen, wie das beschleunigte Fachkräfteverfahren in § 81a AufenthG, oftmals nicht adäquat umgesetzt.

Die in den vorliegenden Referentenentwürfen geplanten Maßnahmen zur Straffung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren, wie bspw. der Wegfall einiger Zustimmungserfordernisse der Bundesagentur für Arbeit, sind nicht ausreichend. Zusätzlich muss zur Beschleunigung der Visaerteilung die Aufgabenverteilung zwischen den Visastellen und dem Amt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) ebenso verbessert werden wie das Schnittstellenmanagement zwischen dem Ausländerzentralregister (AZR) und den Ausländerbehörden. Dabei muss eine verbesserte technische Ausstattung und einer weiteren Digitalisierung der Verwaltungsprozesse prioritär angegangen werden. Ein bloßer weiterer Personalaufbau in den Behörden wird hingegen bestehende Ineffizienzen nicht beseitigen, sondern eher perpetuieren.

4.2. Sprachförderung

Hinreichende deutsche Sprachkenntnisse ausländischer Fachkräfte sind gerade für Handwerksbetriebe, in denen sowohl innerbetrieblich als auch mit Kunden regelmäßig nur deutsch gesprochen wird, von besonderer Bedeutung. Auch für die oftmals erforderliche Teilnahme ausländischer Fachkräfte an Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb oder in den Bildungszentren des Handwerks bedarf es hinreichender Deutschkenntnisse in Wort und Schrift.

Die deutsche Sprache ist und bleibt aufgrund ihrer geringen weltweiten Verbreitung und der Komplexität ihres Erlernens weiterhin ein Hauptgrund für die relativ geringe Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nach Deutschland. So gut die Arbeit der Goethe-Institute in vielen Ländern ist, so stellt die Finanzierung der Sprachkurse sowohl die an ausländischen Fachkräften interessierten Handwerksbetriebe als auch die zumeist nur beruflich qualifizierten Zuwanderer vor erhebliche Schwierigkeiten. Zumindest für solche ausländischen Fachkräfte, die aufgrund eines Arbeitsvertrages eine konkrete Beschäftigungsperspektive in kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland haben, sollte eine finanzielle Unterstützung des Besuchs von Deutschsprachkursen vorgesehen werden.

Das Handwerk erwartet, dass die Frage der Deutschsprachförderung im weiteren Rechtsetzungsverfahren aufgegriffen und zielführende Maßnahmen zur Verbesserung der Angebote im In- und Ausland ergriffen werden.

4.3. Aufenthalt für Personen mit validierter Berufserfahrung ermöglichen

Das bestehende Aufenthaltsrecht sieht für Drittstaatsangehörige ohne formalen Berufsabschluss derzeit keine Möglichkeiten zum Erwerb eines Aufenthaltstitels zur Beschäftigung vor. Auch der vorliegende Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung nimmt dieses Potenzial nicht in den Blick: Menschen, die in ihrer Heimat keinen staatlich anerkannten Abschluss auf Grundlage einer mindestens zweijährigen Ausbildung erworben haben, werden in keiner der drei Säulen der Erwerbsmigration (Fachkraftsäule, Erfahrungssäule, Potenzialsäule) abgebildet.

Sowohl aus Zuwanderungsprojekten des Handwerks als auch aus der Anerkennungsberatung der Handwerkskammern ist bekannt, dass die Berufsbildungsstrukturen in vielen Nicht-EU-Staaten keine mehrjährigen Ausbildungsgänge vorsehen. Handwerkliche Berufskompetenzen werden in zahlreichen Drittstaaten über non-formale, nicht-staatliche Bildungsanbieter oder ausschließlich in der betrieblichen Praxis erworben. Deutsche Handwerksbetriebe machen zum Teil jedoch sehr positive Erfahrungen mit ausländischen Handwerkern, die keine formale Ausbildung genossen haben (z.B. in den Hochwassergebieten in Rheinland-Pfalz, wo derzeit Sonderregelungen für die Ausländerbeschäftigung gelten) und würden dieses Potenzial – neben Fachkräften mit anerkannten bzw. anerkennungsfähigen Abschlüssen – gerne dauerhaft erschließen.

Um sicherzustellen, dass Menschen ohne formale Berufsabschlüsse aus dem Ausland über ausreichende Berufskompetenzen verfügen und um eine unkontrollierte Zuwanderung zu verhindern, müssten die jeweiligen Kompetenzen verlässlich festgestellt werden. Das in dem vom BMBF geförderten Projekt Valikom (www.valikom.de) von Kammern eingesetzte Validierungsverfahren wäre zu einer derartigen Kompetenzfeststellung äußerst geeignet: Es ermöglicht die Bewertung und Zertifizierung von non-formal und informell erworbenen Berufskompetenzen am Maßstab der anerkannten Ausbildungsberufe in einem von Kammern verantworteten, standardisierten Verfahren.

→ Der ZDH regt an, die im Projekt ValiKom bewährten Verfahren und Strukturen zügig gesetzlich zu verankern und auf dieser Basis zeitnah Zuwanderungsmöglichkeiten für Menschen mit validierter Berufserfahrung zu schaffen. Die konkreten Voraussetzungen für eine Zuwanderung auf Grundlage von validierter Berufserfahrung und die Rahmenbedingungen für die praktische Umsetzung entsprechender Verfahren müssen im Vorfeld eines Regelungsvorhabens insbesondere mit den betroffenen Kammerorganisationen abgestimmt werden.

4.4. Mitteilungspflicht bei Beschäftigungsbeendigung

Die aktuelle Regelung in § 4a Abs. 5 Satz 3 Nr. 3 AufenthG sieht vor, dass der Arbeitgeber der zuständigen Ausländerbehörde innerhalb von vier Wochen mitteilen muss, wenn die Beschäftigung, auf deren Basis ein Aufenthaltstitel erteilt wurde, vorzeitig beendet wird.

Die daraus resultierende bürokratische Belastung der Unternehmen könnte vermieden werden, wenn die Mitteilungspflicht durch die gesetzliche Normierung eines Datenaustausches zwischen Sozialversicherung und Ausländerbehörde ersetzt würde. Wenn eine Abmeldung des Arbeitnehmers erfolgt, sollte die Ausländerbehörde automatisch von der Sozialversicherung informiert werden. Eine gesonderte Mitteilungspflicht durch den Arbeitgeber wäre dann entbehrlich.

4.5. Aufenthalt zum Zwecke der Ausbildungsplatzsuche

Die in § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG genannten Kriterien „Abschluss einer deutschen Auslandsschule“ bzw. „deutsche Hochschulzugangsberechtigung“ sind in Hinblick auf

ausländische Ausbildungsplatzsuchende überzogen und realitätsfremd. Die Absolventen deutscher Auslandsschulen gehören in der Regel zu den Bildungseliten ihres Landes. Es ist unrealistisch davon auszugehen, dass diese sich in Deutschland um eine Berufsausbildung in einem handwerklichen Beruf bemühen werden. Das Kriterium führt daher im Ergebnis dazu, dass der deutsche Ausbildungsmarkt für interessierte Ausbildungsplatzbewerber aus Drittstaaten verschlossen bleiben würde. Auch der Inhaber einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung würde wohl eher die Möglichkeit der Aufnahme eines Studiums in Deutschland nutzen, anstatt sich für eine Berufsausbildung zu entscheiden. Faktisch läuft damit die Regelung in § 17 AufenthG in Hinblick auf die gewünschte Rekrutierung ausländischer Fachkräfte über die Möglichkeit einer Berufsausbildung ins Leere.

Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, warum ein Ausländer, der einen Ausbildungsplatz sucht, nach der Regelung in § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG über gute deutsche Sprachkenntnisse verfügen muss, während Ausländer, die einen Studienplatz suchen, über die „sprachlichen Voraussetzungen zur Aufnahme eines Studiums“ gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG verfügen müssen. Die gewählte Formulierung erweckt den Eindruck, dass das vom potentiellen Auszubildenden geforderte Sprachniveau höher sein muss als das des potentiellen Studenten, was angesichts der zu vermittelnden Kenntnisse nicht nachvollziehbar ist. Aus Sicht des Handwerks reichen hier Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 (ausreichende Sprachkenntnisse) aus, zumal gerade jüngere Menschen, die über die Regelung angesprochen werden, sehr schnell in der Lage sein werden, auch ein höheres Sprachniveau zu erreichen.

Schließlich ist nicht nachvollziehbar, warum die Aufenthaltserlaubnis für die Suche nach einem Ausbildungsplatz auf sechs Monate gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 beschränkt wird, während gemäß § 17 Abs. 2 AufenthG potentiellen Studenten hierfür eine Aufenthaltserlaubnis für bis zu neun Monate eingeräumt werden kann. In der Regel ist vielmehr davon auszugehen, dass die Suche nach einem Ausbildungsplatz mehr Zeit in Anspruch nehmen wird als die Suche nach einem Studienplatz, sodass hier zumindest gleiche Zeiträume, eher jedoch für die Suche nach einem Ausbildungsplatz ein längerer Zeitraum als die vorgesehenen sechs Monate eingeräumt werden sollte.

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

www.zdh.de



Stellungnahme zu den Entwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

8. März 2023

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 21. Februar 2023 eingeladen, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach, weisen aber darauf hin, dass ein derart umfangreiches Paket innerhalb der zur Verfügung stehenden Frist trotz der zwischenzeitlich gewährten Verlängerung nicht ansatzweise erschöpfend behandelt werden kann. Im Folgenden beschränken sich die Ausführungen daher auf einige aus der Sicht des SVR zentrale Aspekte besonders weitreichender Änderungen. Zu anderen Fragestellungen wird sich der SVR zu gegebener Zeit äußern. Nicht Gegenstand dieser Erörterung sind daher auch Erleichterungen aus dem Bereich der Bildungsmigration und der Einreise zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen, die der SVR ausdrücklich unterstützt.¹ Da eine isolierte Betrachtung des Gesetzes- und des Verordnungsentwurfs angesichts vielfältiger Verschränkungen nicht zielführend ist, geht diese Stellungnahme zugleich auf Teile des ebenfalls vorliegenden Verordnungsentwurfs ein. Wesentlich aus Sicht des SVR sind dabei 1.) die über alle drei Säulen der künftigen Fachkräfteeinwanderung (Fachkräftesäule, Erfahrungssäule, Potenzialsäule) hinweg erfolgende, als maßvoll einzuschätzende Stärkung materieller, nicht formal dokumentierter Qualifikationen in Form von Berufserfahrung, 2.) die zumindest in ihrer bisherigen Ausformung wenig überzeugende Konstruktion der Potenzialsäule (sog. Chancenkarte) sowie 3.) Fragen der Rechtsumsetzung und Einwanderungsverwaltung.

Maßvolle Stärkung materieller Qualifikationen in Form von Berufserfahrung

Bislang ist das deutsche Erwerbsmigrationsrecht stark von der Vorgabe geprägt, dass für eine Einreise zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aus Drittstaaten die im Ausland erworbenen Qualifikationen als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannt worden sein müssen (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 und 4 AufenthG). Dieser Gleichwertigkeitsnachweis stellt – abgesehen von bestimmten berufs- (vor allem § 6 BeschV) und herkunftsländerspezifischen Ausnahmen (§ 26 Abs. 1 und 2 BeschV) – eine Einreisevoraussetzung dar.² Damit besteht vor allem im Bereich von Handwerk und Gewerbe eine strukturelle Ungleichbehandlung zwischen zwei Gruppen: Auf der einen Seite werden von deutschen Arbeitskräften, Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern sowie Drittstaatsangehörigen, die außerhalb des Bereichs der Erwerbsmigration

¹ Dazu gehört die Ausweitung der Regelerteilungsdauer einer Aufenthaltserlaubnis auf zwei Jahre (§ 16b Abs. 2 S. 1 AufenthG-E) sowie die Erweiterung studentischer Nebenerwerbsmöglichkeiten (§ 16d Abs. 3 AufenthG-E), welche die Sicherung des Lebensunterhalts erleichtert.

² Im Anwendungsbereich des § 16d AufenthG ist die Anerkennung einer im Ausland erworbenen Qualifikation zwar keine Einreisevoraussetzung, ihr kommt dort aber – wie aus § 16d Abs. 6 AufenthG deutlich wird – die Funktion einer Bleibevoraussetzung zu. Siehe dazu Lehner, Roman/Kolb, Holger 2021: Wächst zusammen, was zusammengehört? Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Fachkräftezuwanderung, in: Berlit, Uwe/Kluth, Winfried/Hoppe, Michael (Hrsg.): Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2020, Baden-Baden, S. 474-475.



(beispielsweise über den Familiennachzug oder als Flüchtlinge) nach Deutschland gekommen sind, im Bereich nicht-reglementierter Berufe keinerlei Formalqualifikationen verlangt. Der deutsche Standard stellt für diese Gruppen nur eine Orientierung für die Betriebe dar, die wohl auch überwiegend beachtet wird, aber keine gesetzlich zwingende Vorgabe ist. Deutlich strenger behandelt werden auf der anderen Seite Drittstaatsangehörige, die zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einreisen. Für sie ist auch im Bereich der Berufe, zu deren Ausübung keine Berufsausübungserlaubnis erforderlich ist, als Formalqualifikation der deutsche Ausbildungsstandard vorgeschrieben. Von dieser Vorgabe verabschieden sich die vorliegenden Entwürfe ein Stück weit. Sie reagieren damit auf ein von vielen Institutionen (einschließlich des SVR) formuliertes Manko, dass das deutsche Recht auch im Segment der Berufe, zu deren Ausübung keine Berufsausübungserlaubnis erforderlich ist, bis auf wenige Ausnahmen am Erfordernis der Formalqualifikation in Form eines vor der Einreise zu erbringenden Nachweises einer Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation mit deutschen Standards festhält (siehe zu dieser Kritik z. B. SVR 2021: 10; SVR 2018: 55-57) und damit den Kreis der potenziell in Frage kommenden Arbeitskräfte aus Drittstaaten beschneidet. Der SVR hatte aufgrund dessen empfohlen, hier mit einem Kriterienmix das System flexibler zu gestalten, so dass ein fehlender Gleichwertigkeitsnachweis etwa durch vorhandene Berufserfahrung und Deutschkenntnisse kompensiert werden kann („Nimm 2 Plus“; vgl. zuletzt SVR 2018. 55-57). Vor diesem Hintergrund unterstützt der SVR im Grundsatz die nun über das Gesetz und die Verordnung erfolgende Öffnung auch für Arbeitskräfte, deren im Ausland erworbene Qualifikationen nicht als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannt wurden.

Im Bereich der Erfahrungssäule soll eine bislang lediglich sektorspezifisch angelegte Regelung (mit einigen Modifikationen) generalisiert werden. Künftig soll auch Arbeitskräften ohne ausländerrechtlichen Fachkraftstatus, die keinen Beruf auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) ausüben³, die Möglichkeit gegeben werden, bei Vorliegen eines bestimmten Umfangs von Berufserfahrung über den Weg der Erwerbsmigration nach Deutschland zu kommen (§ 6 BeschV-E). Außerhalb des IKT-Bereichs wird dabei jedoch als nicht unerhebliche Zusatzvoraussetzung die Anerkennung der ausländischen Berufs- bzw. Hochschulqualifikation seitens des Staates eingeführt, in dem sie erworben wurde (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BeschV-E). Berufserfahrung kommt somit im Bereich der Erfahrungssäule nicht isoliert, sondern nur in der Kombination mit einer im Ausland erworbenen und dort anerkannten beruflichen und akademischen Qualifikation und damit akzessorisch zur Geltung.⁴ Der Begriff der Erfahrungssäule ist dabei insofern missverständlich, als damit nahegelegt wird, dass die Berufserfahrung das im aktuellen Recht entscheidende Formalkriterium einer nach deutschen Standards anerkannten Qualifikation vollständig ersetzen würde. Dies ist aber nicht der Fall. Auch in der Erfahrungssäule bleiben formelle Qualifikationen erforderlich, allerdings insofern in abgeschwächter Form, als nur noch eine im Ausland staatlich anerkannte und nicht mehr eine von deutschen Behörden nach hiesigen Standards anerkannte Qualifikation erforderlich ist.

Eine strukturell ähnlich gelagerte Aufwertung erfährt das Kriterium der Berufserfahrung in der Potenzialsäule; dieser Bereich soll die Einreisetatbestände zur Suche eines Arbeitsplatzes bündeln. Diese Option besteht auch bisher schon und zwar für Fachkräfte mit akademischer und beruflicher Qualifikation.⁵ Künftig soll auch Drittstaatsangehörigen ohne aufenthaltsrechtlichen Fachkräftestatus die Möglichkeit eröffnet werden, auf der Basis eines Punktesystems zur Suche eines Arbeitsplatzes (oder einer Maßnahme zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen) einzureisen, sofern aus einem Pool von verschiedenen Kriterien bzw. Kriterienausprägungen sechs Punkte erreicht werden (§ 20a Abs. 3-6 AufenthG-E). Eines dieser Kriterien ist wiederum die Berufserfahrung. So werden nach § 20a Abs. 4 AufenthG-E drei Punkte vergeben für eine in den letzten sieben Jahren erworbene mindestens dreijährige und mit der Berufsqualifikation im Zusammenhang stehende Berufserfahrung; für eine entsprechende und in den letzten fünf Jahren erworbene Berufserfahrung von zwei Jahren werden zwei Punkte vergeben (§ 20a Abs. 5 AufenthG-E). Das für die Erfahrungssäule erläuterte Akzessorietätsprinzip gilt aber auch hier: Berufserfahrung wird im Rahmen der Punktevergabe nur anerkannt, sofern eine ausländische Berufs- oder Hochschulqualifikation vorliegt, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, anerkannt ist (§ 20a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 und 2 AufenthG-E).

³ Zur dogmatischen Struktur dieser Regelung Hailbronner, Kay/Lehner, Roman 2020: § 6 BeschV, in: Hailbronner, Kay (Hrsg.): Ausländerrecht. Kommentar. Loseblattsammlung, Heidelberg/München, Rn. 52-56.

⁴ Ausgenommen von dieser Akzessorietätslösung bleibt die IKT-Branche, für die § 6 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 BeschV-E die Nichtanwendbarkeit von S. 1 Nr. 3 normiert.

⁵ Für Fachkräfte im Sinne des § 18 Abs. 3 AufenthG werden die bisherigen Optionen im Wesentlichen beibehalten.



Mit der beschriebenen Lösung hat sich die Bundesregierung für eine maßvolle und vorsichtige Öffnung des Arbeitsmarktes für Drittstaatsangehörige mit Berufserfahrung und gegen einen ‚Tabula-Rasa‘-Ansatz entschieden, in Folge dessen es zu einer vollständigen Ablösung formeller durch materielle Qualifikationen gekommen wäre. Normativer Ausdruck dieser Vorsicht sind die §§ 6 Abs. 1 Nr. 3 BeschV-E (für den Bereich der Erfahrungssäule) sowie 20a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 und 2 AufenthG-E (für den Bereich der Potenzialsäule). Über diese Regelungen wird der das deutsche Erwerbsmigrationsrecht prägende qualifikationsspezifische Formalisierungsgrad zwar insofern reduziert, als künftig auch eine lediglich im Ausland staatlich anerkannte Qualifikation und eben nicht mehr eine als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannte ausländische Qualifikation vorausgesetzt wird.⁶

Für ein solches Vorgehen spricht, dass damit die mit einem gänzlichen Verzicht auf Formalqualifikationen verbundenen Risiken auf dem Arbeitsmarkt reduziert bleiben. Ausschließlich auf der Basis materieller Qualifikationen angeworbene ausländische Arbeitskräfte wären gegenüber ihren formal qualifizierten Kolleginnen und Kollegen erheblichen Nachteilen ausgesetzt. Ihnen fehlt ein von staatlichen Stellen ausgestelltes Dokument und die darüber offiziell zertifizierte Information über die individuellen Qualifikationen. In einem nach wie vor stark an Formalqualifikationen orientierten Arbeitsmarkt hat dies negative Auswirkungen auf innerbetriebliche Aufstiegsprozesse und tarifliche Eingruppierungen (vertikale Arbeitskräftemobilität) sowie die Möglichkeiten eines Arbeitgeberwechsels (horizontale Arbeitskräftemobilität) (siehe SVR 2022: 10).⁷ So könnten auf diesem Weg gekommene Arbeitskräfte den Preis einer höheren Vulnerabilität bezahlen, etwa wenn sie ihren ursprünglichen Job verlieren.

Indem an Formalqualifikation in Form einer im Ausland staatlich anerkannten Qualifikation festgehalten werden soll, an die dann materielle Qualifikationen wie die Berufserfahrung anschließen können, kann das Risiko zumindest begrenzt werden, dass sich der Arbeitsmarkt einerseits noch stärker als bislang in eine ‚Premium-Kategorie‘ von formal qualifizierten Arbeitskräften segmentiert, denen Aufstiegsmöglichkeiten und Möglichkeiten des Arbeitgeberwechsels offen stehen, und eine ‚Zweite Klasse-Kategorie‘ von lediglich materiell qualifizierten Arbeitskräften mit deutlicher größerer Vulnerabilität. Zwar gibt es aufgrund der Tatsache, dass deutsche Staatsangehörige, EU-Bürgerinnen und -bürger sowie Drittstaatsangehörige, die außerhalb des Bereichs der Erwerbsmigration nach Deutschland eingereist sind, bereits jetzt ohne Formalqualifikation in den Berufen tätig werden können, zu deren Ausübung keine Berufsausübungserlaubnis erforderlich ist⁸, bereits jetzt zwei qualifikationsspezifisch stark unterschiedlich geprägte Gruppen. Die geplante Reform könnte aber das Potential haben, an dieser Stelle noch verstärkend zu wirken. Entsprechend sollte aus Sicht des SVR dem mit der skizzierten Öffnung verbundenen potenziellen Bedeutungsverlust formaler Qualifikationen nach deutschen Standards auch dadurch entgegengewirkt werden, dass Anerkennungsverfahren schlanker und transparenter gestaltet und gemeinsam mit der Wirtschaft aktiv junge Menschen für eine duale Ausbildung in Deutschland gewonnen werden.⁹

Ob durch die vorgesehenen Änderungen, die eine im Ausland anerkannte Formalqualifikation zusammen mit Berufserfahrung honorieren, die Zuzugszahlen ausländischer Arbeitskräfte in dem erforderlichen Aus-

⁶ Auch die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen verfolgt nicht die Vorgabe der Gleichwertigkeit, die in dem System der Richtlinie enthaltenen Spielräume könnten an dieser Stelle eine Orientierung bieten.

⁷ Siehe auch Knuth, Matthias 2012: Berufliche Anerkennung und Erwerbsintegration von Eingewanderten, in: Bolder, Axel/Dobischat, Rolf/Kutscha, Günter/Reutter, Gerhard (Hrsg.): Beruflichkeit zwischen institutionellem Wandel und biographischem Projekt, Wiesbaden, S. 128.

⁸ Entscheidender Steuerungsfaktor für diese Berufe ist in der Praxis das tatsächliche und betriebsintern festgestellte Können der Arbeitskräfte, wobei die formalen Qualifikationen ein wichtiges Indiz bilden.

⁹ Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung herausgegebenen Berichte zum Anerkennungsgesetz zeigen z. B. regelmäßig empirisch, wie stark sich die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten mit ausländischen Berufsabschlüssen und dabei vor allem Verdienstaussichten, aber auch die individuelle Wertschätzung im Betrieb durch ein Gleichwertigkeitszertifikat verbessern. Vgl. BMBF, Bericht zum Anerkennungsgesetz 2019, Berlin, S. 84-87. Siehe auch Brücker, Herbert/Glitz, Albrecht/Lerche, Adrian/Romiti, Agnese (2021): Integration von Migrantinnen und Migranten in Deutschland: Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte. IAB-Kurzbericht, 2/2021. Aus deren Untersuchung wird etwa deutlich, dass die Tagesverdienste von Personen, die ein Anerkennungsverfahren erfolgreich durchlaufen haben, bereits zwölf Monate nach der Anerkennung um rund acht Prozent höher liegen als in der Gruppe ohne anerkannte Abschlüsse.



maß gesteigert werden können, bleibt allerdings abzuwarten. Der Referentenentwurf geht auf die entsprechenden Erfordernisse angesichts des demografischen Wandels in Deutschland und der Tatsache, dass die mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten als Herkunftsländer von Erwerbsmigrantinnen und -migranten nur in Kürze ein und nennt vergleichsweise bescheidene Zielzahlen.¹⁰ Aus arbeitsmarktpolitischer und aus der Perspektive des Arbeitnehmerschutzes ist die gewählte vorsichtige Öffnungsstrategie jedenfalls gerechtfertigt.

Aufgezeigt ist damit eine politische Herausforderung, im Erwerbsmigrationsrecht einen Weg zwischen den hohen deutschen und den deutlich niedrigeren Anforderungen der meisten anderen Staaten zu finden. Die Bundesregierung entscheidet sich im Umgang mit diesem Zielkonflikt für einen Mittelweg bzw. eine Kompromisslösung: Sie flexibilisiert den Umgang mit dem Gleichwertigkeitsnachweis, verzichtet jedoch auf einen radikalen Wechsel in Form einer vollständigen Deformalisierung. Aus Sicht des SVR ist ein solcher Mittelweg trotz der damit verbundenen Unsicherheiten richtig. Erforderlich ist jedoch ein experimentelles Vorgehen, das die Effekte der nun geplanten Öffnung genau beobachtet und Nachjustierungen vornimmt, sollten die angestrebten Ziele verfehlt werden.

Anlage der Potenzialsäule als auf den Bereich der Arbeitsplatzsuche beschränktes Instrument

Möglichkeiten der Einreise zur Arbeitsplatzsuche existieren im deutschen Recht bereits seit mehr als 10 Jahren. Im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung wurde 2012 eine Suchoption für hochqualifizierte Fachkräfte eingeführt (§ 18c AufenthG a.F.) (siehe dazu SVR 2014: 75-76). Im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes 2020 wurden entsprechende Möglichkeiten erweitert und auch für beruflich Qualifizierte ein- und in § 20 AufenthG überführt.

Die vorhandenen und geplanten neuen Suchoptionen sollen nun unter dem Begriff Chancenkarte (§ 20a AufenthG-E) neu zusammengefasst werden. Keine grundlegenden Änderungen ergeben sich dabei für Personen, die den Fachkraftstatus nach § 18 Abs. 3 AufenthG besitzen. Ihnen bleibt über § 20a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E der Weg über das neue und eigens für die Arbeitsplatzsuche oder die Suche nach Maßnahmen für die Berufsankennung geschaffene Punktesystem erspart.¹¹

Zentraler Anwendungsbereich des Punktesystems ist folglich nur ein Teilbereich der Einreise zur Arbeitsplatzsuche. Ermöglicht wird die Arbeitsplatzsuche für Personen, die zwar über keine als gleichwertig zu deutschen Ausbildungsstandards anerkannte Qualifikation verfügen, dafür aber einen ausländischen, mindestens zweijährigen Berufsabschluss oder einen ausländischen Hochschulabschluss haben. Für diese Gruppe ist ein zweistufiges Verfahren kennzeichnend: 1) Zum einen werden im Sinne von notwendigen, aber nicht hinreichenden Voraussetzungen sprachliche und qualifikatorische Mindestbedingungen normiert, ohne die eine Teilnahme am Punktesystem nicht erfolgen kann.¹² Nach erfolgreichem Durchlaufen von 1) folgt in 2) die eigentliche Punktevergabe, an die bei Erreichen oder Überschreiten des Schwellenwerts die

¹⁰ Der Gesetzentwurf (S. 2) spricht davon, dass die Regelungen „die Einwanderung qualifizierter Drittstaatsangehöriger zum Zweck der Erwerbsmigration um jährlich 50.000 Personen erhöhen“ würden.

¹¹ Verbesserungen für diese Gruppen ergeben sich aber in § 20a Abs. 7 AufenthG-E vor allem im Bereich der während der Arbeitsplatzsuche gestatteten Nebenerwerbsmöglichkeiten. Die bislang in § 20 Abs. 1 S. 4 AufenthG gewährten Möglichkeiten sind vielfach als unzureichend kritisiert worden (siehe z. B. SVR 2018: 50). Zudem wird der maximale Erteilungszeitraum auf ein Jahr verdoppelt (§ 20a Abs. 8 AufenthG-E, § 20 Abs. 1, 2 AufenthG).

¹² Die sprachliche Mindestvoraussetzung kann nach § 20a Abs. 2 S. 3 AufenthG-E wahlweise durch einen Nachweis hinreichender deutscher Sprachkenntnisse, was gemäß § 2 Abs. 10 AufenthG dem GER-Niveau A 2 entspricht, oder einen Nachweis englischer Sprachkenntnisse auf dem Niveau C 1 erfüllt werden. Qualifikatorische Mindestvoraussetzung ist entweder eine ausländische Berufsqualifikation, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat (§ 20a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 AufenthG-E), oder ein ausländischer Hochschulabschluss, der in dem Staat, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist (§ 20a Abs. 2 S. 3 Nr. 2 AufenthG-E).



Einreise zur Suche und dann im Falle eines erfolgreichen Abschlusses der Suche innerhalb der maximal gewährten Jahresfrist der Verbleib auf Grundlage der allgemeinen Regeln der Erwerbsmigration anschließen kann.

Bei der Punktevergabe¹³ werden folgende Kriterien berücksichtigt: Berufserfahrung, sofern diese in dem Beruf erworben wurde, für den eine im Ausland erworbene Ausbildung vorliegt, Deutschkenntnisse¹⁴, das Lebensalter und der sog. Inlandsbezug (siehe Tab. 1).¹⁵ Besonders prämiert wird eine Sonderkonstellation im Rahmen der Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Sollte eine für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen zuständige Stelle des Bundes oder der Länder vorangehend Feststellungen hinsichtlich Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahmen oder weiteren Qualifikationen für die Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation mit einer inländischen Berufsqualifikation oder in einem im Inland reglementierten Beruf für die Erteilung der Berufsausübungserlaubnis getroffen haben, werden bereits 4 Punkte vergeben (§ 20a Abs. 3 AufenthG). Eine Einreise ist damit quasi garantiert. Bei dieser Regelung handelt es sich um eine systematische Zwischenstufe zwischen den für Fachkräfte zur Verfügung stehenden und außerhalb des Punktesystems verbleibenden Optionen des § 20a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E und dem eigentlichen und auf Nicht-Fachkräfte ausgerichteten Punktesystem in § 20a Abs. 4-6 AufenthG.¹⁶

Tab. 1 Übersicht über die Verteilung von Punkten in § 20a Abs. 4-6 AufenthG-E

Punkte	Berufsbezogene Merkmale	Deutschkenntnisse	Lebensalter	Inlandsbezug
4	Teilanerkennung			
3	3 Jahre Berufserfahrung (in den letzten 7 Jahren erworben) ¹⁷	Gute deutsche Sprachkenntnisse		
2	2 Jahre Berufserfahrung (in den letzten 5 Jahren erworben)	Ausreichende deutsche Sprachkenntnisse	Max. 35 Jahre	
1			Zwischen 35 und 40 Jahre	6-monatiger, rechtmäßiger Voraufenthalt in Deutschland ,Patenschaft' einer natürlichen Person ¹⁸

Quelle: Darstellung des SVR

¹³ Bezug genommen wird an dieser Stelle auf den Vorschlag im Gesetzesentwurf, entsprechend bleibt die hinsichtlich der Kriterien deutlich offenere Vorlage in Anlage 3 nicht berücksichtigt.

¹⁴ Merkmal des Gesetzes ist zudem, dass durch die anstehende Reform Deutschkenntnisse als Steuerungskriterium tendenziell an Bedeutung verlieren. Siehe dazu Kolb, Holger 2023: "Win some, lose some, it's all the same"? Zu Bedeutungsgewinn und -verlust der Auswahlkriterien im Rahmen der Reform der Fachkräfteeinwanderung, SVR-Kurzinformation 2023-1, Berlin, S. 5-6. Der SVR weist darauf hin, dass der tendenzielle Bedeutungsverlust von Deutschkenntnissen mit Blick auf die Erfordernisse des Arbeitskräftezuzugs gerechtfertigt sein mag, allerdings beachtet werden muss, dass Deutschkenntnisse für die weitergehende und das heißt auch soziale und perspektivisch politische Integration weiterhin von zentraler Bedeutung sind.

¹⁵ Siehe dazu auch Thym, Daniel 2023: Stille Revolution im Schatten des künftigen Punktesystems: Der Referentenentwurf zum Fachkräfte-Einwanderungsgesetz, VerfBlog, 1/23.

¹⁶ Folgerichtig legt § 20a Abs. 3 S. 2 die Nicht-Anwendbarkeit des Abs. 2 S. 3 Nr. 1 und 2 fest.

¹⁷ § 20a Abs. 4 Nr. 2 und Abs. 5 Nr. 2 AufenthG-E beschränken eine Punkteverteilung bei vorliegender Berufserfahrung zudem auf Situationen, in denen die Berufserfahrung hinsichtlich der gemäß § 20a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 und 2 AufenthG-E als Vorstufe erforderlichen Berufsqualifikation einschlägig ist.

¹⁸ Eine solche Patenschaft erfordert gemäß § 20a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG-E eine schriftliche Erklärung einer natürlichen und sich mindestens seit 5 Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhaltenden Person, ohne Gewinnerzielungsabsicht die Eingliederung des Antragstellers in den deutschen Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu unterstützen. ‚Chancenkarten-Patenschaften‘ können für maximal zwei Personen übernommen werden.



Insgesamt bestehen, wie im Entwurf zu dem Gesetz ausgeführt wird, auf dieser Basis 218 verschiedene Kombinationsmöglichkeiten; 156 davon führen dazu, dass die erforderlichen Punkte erreicht sind. Hier wird deutlich, dass die neue Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems eine nicht unerhebliche Komplexitätssteigerung im Recht zur Folge hat.¹⁹ Die Frage, ob die Zulassung zur Arbeitsplatzsuche über den in dem Gesetz gewählten Weg eines „kumulativ wirkende(n) Punktesystem(s)“ oder auf der Basis des „dem deutschen Verwaltungsrecht entsprechende(n) lineare(n) System(s) aus Tatbestand und Rechtsfolge“²⁰ ausgestaltet werden sollte, ist dabei „eher nebensächlich“ (SVR 2018: 57). Aus Sicht des SVR problematischer erscheint die Tatsache, dass zwischen dem administrativen Aufwand²¹, der für das geplante Punktesystem erforderlich sein wird, und dessen Anwendungsbereich ein Missverhältnis besteht. Dieses Missverhältnis resultiert aus der Sicht des SVR auch daraus, dass der Bereich der Arbeitsplatzsuche in seiner praktischen Bedeutung tendenziell überschätzt wird (SVR 2022: 3).²² Aus der ausländerrechtlichen Praxis wird vielfach berichtet, dass neben einer vermehrten Nutzung von Möglichkeiten einer virtuellen Kontaktaufnahme über Video- bzw. Onlinetelefonie sich z. B. auch das Schengen-Visum als praktikable Option der Einreise zur Arbeitsplatzsuche erwiesen hat.²³ Daher ist zu befürchten, dass die durch ein solches neues Instrument erzielbaren Effekte auf das Volumen der Erwerbsmigration nach Deutschland vergleichsweise klein bleiben könnten. Einem Punktesystem, dessen Anwendungsbereich auf den Bereich der Arbeitsplatzsuche beschränkt bleibt, steht der SVR daher, wie bereits in seinem Positionspapier im September 2022 dargelegt, skeptisch gegenüber (SVR 2022: 4).²⁴

Er schlägt daher vor, Teile des im Rahmen des Entwurfs einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung neu konzipierten und in der Gesamtarchitektur der Erwerbsmigration als ‚Erfahrungssäule‘ bezeichneten § 6 BeschV-E und damit auch bestimmte Personen, die bereits einen Arbeitsvertrag haben, in das Punktesystem zu integrieren.²⁵ Dies hätte zur Folge, dass sich die nach der aktuellen Planung als dreisäulig angelegte neue Konstruktion des Rechts auf zwei Säulen reduzieren ließe. In einer ersten Säule würden – unabhängig von der Frage, ob eine entsprechende Person bereits einen Arbeitsvertrag hat oder zur Arbeitsplatzsuche einreisen will – die Regelungen für Fachkräfte im Sinne des § 18 Abs. 3 AufenthG zusammengefasst. Normadressaten der zweiten Säule würden dann – wenn dies politisch gewollt ist eben auf der Basis eines Punktesystems – Personen ohne einen aufenthaltsrechtlichen Fachkräftestatus sein. Im Rahmen der Punktevergabe könnte und sollte ein bereits vorhandener Arbeitsvertrag entsprechend prämiert werden (SVR 2022: 5), gleichzeitig wäre zu gewährleisten, dass Personen ohne Arbeitsvertrag,

¹⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, S. 87. Vor diesem Hintergrund entbehrt es nicht einer gewissen Ironie, dass in einem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Einwanderung qualifizierter Fachkräfte einer nun die Bundesregierung tragenden Fraktion vor kurzem noch beklagt wurde, dass mit „über 50 verschiedenen Aufenthaltstiteln in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen (...) die deutschen Einwanderungsregeln ohne entsprechende fachkundige Beratung insgesamt nur schwer verständlich“ sind. Siehe BT-Drs. 19/44, S. 2.

²⁰ Mastmann, Gabriele/Offner, Bettina 2020: § 13, 6. Kapitel. Arbeitsmigration, in: Dörig, Harald (Hrsg.): Handbuch Migrations- und Integrationsrecht. München, Rn. 12.

²¹ Dieser Aufwand ließe sich aber ggfs. durch eine konsequente Digitalisierung und die Herausbildung von Hauptanwendungsfeldern reduzieren.

²² Im Schrifttum wird § 20 AufenthG bspw. als „Schaufensternorm“ mit eingeschränktem praktischem Mehrwert angesehen. Vgl. Lehner, Roman 2022: Gesetzgebung: Vor- und Nachteile der Reformschritte in der letzten Dekade, in: ZAR 2022:4, S. 145. Ähnlich auch Thym, Daniel 2022: Komplexität als Chance. Gestaltungsoptionen für das künftige Punktesystem zur Fachkräfteeinwanderung, in: ZAR 2022:4, S. 139.

²³ Siehe Thym, Daniel 2022: Komplexität als Chance. Gestaltungsoptionen für das künftige Punktesystem zur Fachkräfteeinwanderung, in: ZAR 2022:4, S. 142. Dazu auch Klaus, Sebastian 2022: Arbeitsmigrationsrecht für Drittstaatsangehörige in den 2020er Jahren: ein 10-Punkte-Katalog, in: Kluth, Winfried/Berlit, Uwe/Hoppe, Michael (Hrsg.): Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 405.

²⁴ Ganz ähnlich BDA 2022, Fachkräfte- und Arbeitskräftesicherung braucht mehr Zuwanderung: Zehn-Punkte-Plan der BDA zur Stärkung der Erwerbsmigration, Berlin sowie Tonn, Stephanie 2022: Die Zukunft der Fachkräfteeinwanderung – Teil I: Kann die neue Koalition punkten?, in: InfAuslR 2022: 5, S. 169. Die Bundesregierung scheint dagegen eher von einem potenziell hohen Interesse auszugehen, da gemäß Abs. 9 des neuen § 20a der Chancenkarte das Bundesministerium des Innern und für Heimat ermächtigt werden soll, „die Anzahl der Chancenkarten [...] jährlich oder unterjährig zu begrenzen“, dies bezieht sich auf die Erteilungen, die aus dem Ausland heraus erfolgen. Dabei sollen „arbeitsmarkt- und integrationspolitische Erwägungen, die Kapazitäten der beteiligten Behörden und die Dauer der Visumverfahren zugrunde gelegt werden“.

²⁵ Siehe auch Thym, Daniel 2023: Stille Revolution im Schatten des künftigen Punktesystems: Der Referentenentwurf zum Fachkräfte-Einwanderungsgesetz, VerfBlog, 1/23.



aber mit einer spezifischen Kombination von Kriterien, wie sie beispielsweise in Tab. 1 (s. S. 5) aufgeführt sind, ebenfalls einreisen und im Falle eines Sucherfolgs ihren Aufenthalt auch verstetigen können.

Liberales Recht, überforderte Verwaltung: Zu Praktikabilität und Umsetzbarkeit der Vorschläge

Im Bereich der Fachkräfteeinwanderung gehört Deutschland rechtlich bereits seit vielen Jahren zu den liberalsten Einwanderungsländern der Welt (siehe SVR 2015: 42-32, SVR 2018: 47-50, SVR 2019: 45-47). Die Optionen, die zunächst für akademisch Qualifizierte geschaffen wurden, wurden mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Jahr 2020 auch auf die duale Ausbildung ausgedehnt.²⁶ Dazu steht in scharfem Kontrast allerdings die Einwanderungsverwaltung, deren Dysfunktionalität mittlerweile sogar Gegenstand der internationalen Medienberichterstattung geworden ist.²⁷ Vor diesem Hintergrund stellt sich aus der Sicht des SVR die Frage, ob einige der Regelungen, die aus einer materiell-rechtlichen Perspektive als sinnvoll zu erachten sind, aus einer die Rechtsumsetzung in den Blick nehmenden Perspektive in der Praxis der Anwerbung und in der konkreten Situation einer chronisch überlasteten und kaum digitalisierten Verwaltung ggf. mehr schaden als nützen. Denn mit dem in seinen Grundzügen beschriebenen Punktesystem und den vielfältigen Erweiterungen der Einreisemöglichkeiten entsteht nicht nur eine gesteigerte Komplexität im Recht, sondern es entstehen auch neue Herausforderungen für die Einwanderungsverwaltung. Das ist umso weniger verständlich, weil gerade eine Initiative zur Entlastung der Ausländerbehörden gestartet wurde.

Deutlich machen kann man diese Herausforderungen exemplarisch anhand der Kriterien, die in den Plänen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung eine zentrale Rolle spielen sollen: Berufserfahrung, die säulenübergreifend an Bedeutung gewinnt²⁸, und eine im Ausland staatlich anerkannte Qualifikation, die im Bereich der Erfahrungs- sowie der Potenzialsäule eine neue Voraussetzung darstellt. Konkret stellt sich die Frage, wie die am Prozess der Erwerbsmigration beteiligten (und bereits jetzt stark überlasteten) Behörden in die Lage versetzt werden sollen, zu überprüfen, ob ein im Rahmen der Antragstellung vorgelegtes Zertifikat über eine im Ausland absolvierte Ausbildung eine im Herkunftsland staatlich anerkannte Ausbildung betrifft. Eine analog zu dem Hochschulabschlüsse umfassenden anabin-System aufgebaute Datenbank für berufliche Ausbildungen existiert bislang nicht; es besteht daher die Gefahr, dass mit dieser Prüfpflicht ein neuer Flaschenhals im Verwaltungsprozess etabliert wird. Damit würden zentrale Erleichterungen, die mit der Abkehr vom bislang das Recht prägenden Erfordernis des Nachweises der Gleichwertigkeit der Auslandsqualifikation mit deutschen Qualifikationsstandards erreicht werden, zu wesentlichen Teilen wieder konterkariert. Zumindest stellt sich aus der Sicht des SVR die Frage, inwiefern die nun erforderliche Prüfung, ob der ausländische Berufsabschluss auch im Ausland staatlich anerkannt ist, gegenüber dem Status Quo der Überprüfung der Gleichwertigkeit zu deutschen Ausbildungsstandards einen wirklich erheblichen administrativen Minderaufwand darstellt oder ob im Wesentlichen lediglich die Überprüfungsgegenstände ausgetauscht werden.

Ähnliche Fragen stellen sich im Bereich der Berufserfahrung, die im Bereich der Erfahrungssäule im Anschluss an die Prüfung der ausländischen Anerkennung des Abschlusses geprüft werden muss.²⁹ Nach den vorliegenden Vorschlägen werden deutsche Behörden in Zukunft in beträchtlichem Umfang zu überprüfen haben, ob eine in den letzten fünf Jahren erworbene, mindestens zweijährige Berufserfahrung vorliegt, die zudem – so der Wortlaut der Verordnung – für die Beschäftigung befähigen muss (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 BeschV-E). Bislang wird Berufserfahrung im Rahmen des § 6 BeschV für die dort normierte Sondergruppe von

²⁶ Siehe zudem bereits OECD 2013: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, Paris, S. 10 sowie Kluth, Winfried 2019: Mittelstandsorientierte Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts mit Blick auf das Handwerk, Baden-Baden, S. 80-81.

²⁷ Siehe Offer, Bettina/Mastmann, Gabriele 2022: Wie endlich den gordischen Knoten der Fachkräftemigration lösen?, in: ZRP 2022:8, S. 234-235 sowie den Bericht in der Neuen Züricher Zeitung vom 12.12.2022 („Ausländeramt Frankfurt: Neue Dienstaufsichtsbeschwerden, der Druck auf die Stadt steigt“).

²⁸ Der Bedeutungsgewinn dieses Kriteriums im Rahmen der Fachkräftesäule basiert dabei aus der Umsetzungspflicht der Richtlinie 2021/1883 und bleibt auf den Bereich der IKT-Berufe beschränkt.



Beschäftigten im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) ohne als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannte Qualifikation kaum oder nur stichprobenhaft überprüft. Berichten aus der anwaltlichen Praxis zufolge beschränkt sich die Überprüfung auf einen Blick in den Lebenslauf. Ein solcher unbürokratischer Ansatz mag für eine quantitativ beschränkte Spezialgruppe wie die der IKT-Beschäftigten nachvollziehbar und praktikabel sei, im Falle einer berufsgruppenübergreifenden Verwendung von Berufserfahrung als tatbestandliches Merkmal wird jedoch intensiver geprüft werden müssen, schon allein, um Missbrauch zu vermeiden. Antworten auf die Frage, wie eine solche Prüfung erfolgen kann, liegen bislang noch nicht vor, sind aber dringend erforderlich, um sicherzustellen, dass die gewählte Strategie der Öffnung für Personen ohne als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannte Qualifikation gegenüber dem rechtlichen und administrativen Status Quo mehr als nur eine graduelle Vereinfachung und Erleichterung darstellt. Zudem sollten aus Sicht des SVR die bereits bestehenden Ansätze, die jeweiligen Berufskammern, die für die berufliche Bildung zuständig sind, hier stärker zur Entlastung der Ausländerbehörden einzusetzen, fortgeführt und ausgebaut werden.

Vor diesem Hintergrund möchte der SVR diese Stellungnahme nutzen, um erneut darauf hinzuweisen, dass rechtliche Reformen, die Deutschlands Attraktivität als Einwanderungsland für Arbeitskräfte aus Drittstaaten stärken und damit auf die eine Seite des von der Bundesregierung angekündigten und vom SVR unterstützten Ziels einzahlen können, reguläre Migration zu ermöglichen und irreguläre Migration zu reduzieren³⁰, ins Leere laufen könnten, wenn schnelle und umfassende Verbesserungen im Bereich der Einwanderungsverwaltung unterbleiben (siehe auch SVR 2022: 10).³¹ Rechtssetzung und Rechtsumsetzung sollen und können dabei nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die Bundesregierung ist aber gut beraten, angesichts der mit den vorliegenden Vorschlägen unweigerlich erzeugten Komplexitätssteigerung im Recht die Einwanderungsverwaltung schnell und umfassend zu befähigen, mit neuen Herausforderungen im Rahmen der administrativen Umsetzung umgehen zu können.

Prof. Dr. Hans Vorländer

Vorsitzender

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)

³⁰ Siehe dazu die Meldung der Bundesregierung zum neuen und institutionell beim Bundesministerium des Innern und für Heimat verorteten Sonderbevollmächtigten der Bundesregierung für Migrationsabkommen vom 01.02.2023. (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bevollmaechtigter-migration-2161708>, 07.03.2023)

³¹ In diesem Sinne auch Klaus, Sebastian/Mävers, Gunter/Offer, Bettina: „So geht Einwanderungsland“: Zentralisierung, Automatisierung, Konsolidierung und Harmonisierung, in: ZRP 2018:7, S. 200: „Eine Reform muss sich weniger auf die materiell-rechtlichen Regelungen konzentrieren, [...]. Die Schaffung eines effizienteren Verfahrens, die Errichtung einer zentralen Zuwanderungsbehörde in Form einer oberen Bundesbehörde und die Steigerung der Rechtssicherheit sind drängendere Gebote.“



Zitierte Publikationen des SVR

SVR 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten mit Integrationsbarometer 2014, Berlin.

SVR 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin.

SVR 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.

SVR 2019: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.

SVR 2021: SVR-Agenda für eine nachhaltige Integrations- und Migrationspolitik. Impulse für die Legislaturperiode 2021 – 2025. Positionspapier, Berlin.

SVR 2022: Zuzug ausländischer Arbeitskräfte erleichtern. Chancen und Risiken eines Punktesystems. Positionspapier, Berlin.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR gGmbH, Berlin 2023

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Hans Vorländer (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Leyendecker (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Birgit Glorius, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Steffen Mau, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de

Stellungnahme der Thüringer Agentur Für Fachkräftegewinnung (ThAFF) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfte- einwanderung vom 17.02.2023



EINLEITUNG

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) haben mit Schreiben vom 17.02.23 einen Gesetzes- und einen Verordnungsentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung übermittelt. Die Entwürfe dienen der Umsetzung

- des Koalitionsvertrages¹ von 2021 sowie
- der Eckpunkte der Bundesregierung zu der Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten² (vom Kabinett am 30.11.2022 angenommen)
- der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021 / 1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.1.2021 über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates (ABl. L 382 vom 28.10.2021, S. 1).

Die Ziele des Gesetzesentwurfes liegen insbesondere darin anwerbefreundliche³ Regelungen zu schaffen, um die Einwanderung und den Arbeitsmarktzugang von Fach- und Arbeitskräften zu erleichtern, zusätzliche Fachkräfte zu gewinnen und die Richtlinie RL EU 2021/1883 zuwanderungsfreundlich umzusetzen.

Dies soll dazu dienen, die Bedarfe des Wirtschaftsstandort Deutschland an Fach- und Arbeitskräften auch durch gezielte und gesteuerte Zuwanderung aus Drittstaaten zu decken und die bereits bewährten Regelungen des zum 1. März 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes durch weitere gesetzliche Erleichterungen beim Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt weiterzuentwickeln. Neben den gesetzlichen Erleichterungen werden parallel materielle Regelungen zur effizienten Verfahrensgestaltung intensiv betrachtet⁴.

Die Sicherung des Fachkräftebedarfs stellt auch Arbeitgeber im Freistaat Thüringen vor stetig wachsende Herausforderungen. Insbesondere beruflich qualifizierte Fachkräfte und Auszubildende werden gesucht. Mit der Fachkräftestrategie für Thüringen soll den aktuellen Herausforderungen am Arbeitsmarkt durch die Digitalisierung und den Strukturwandel, aber auch den Problemen durch die negative demografische Entwicklung begegnet werden.

¹ siehe [Koalitionsvertrag 2021 \(bundesregierung.de\)](https://www.bundesregierung.de)

² siehe Infos der Bundesregierung [Eckpunkte: Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten | Bundesregierung](#)
BT-Drs. 20/4978 v. 06.12.2022: [Drucksache 20/4978 --- Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten](#)
[ECKPUNKTE ZUR FACHKRÄFTEEINWANDERUNG AUS DRITTSTAATEN \(bmas.de\)](#)

³ siehe [Koalitionsvertrag 2021](#) „Wir streben ein in sich stimmiges, widerspruchsfreies Einwanderungsrecht an, das anwerbefreundlich und systematisiert idealerweise in einem Einwanderungs- und Aufenthaltsgesetzbuch zusammengefasst wird.“

⁴ Siehe hierzu beispielhaft die Pressemitteilung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vom 1.3.23: [BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Infothek - 3 Jahre Fachkräfteeinwanderung](#)

Die ThAFF steht als landesfinanzierte landesweite Erstanlaufstelle zum Leben und Arbeiten mit dem Welcome Center Thuringia sowohl (potentiellen) internationalen Arbeits- und Fachkräften als auch Thüringer Unternehmen und Akteuren zur Verfügung.

In Ausführung einer ministeriellen Kooperation der Thüringer Ministerien für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) und für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) ist sie in der Thüringer Begleitstruktur zum FEG mit Koordinationsaufgaben für die Einwanderung von Fachkräften betraut und unterstützt und entlastet die Thüringer Ausländerbehörden. In dieser aktuellen Kooperation wird eine Alternative zu einer Zentralen Ausländerbehörde i.S.d. § 71 AufenthG⁵ erprobt.

Des Weiteren ist die ThAFF Ansprechstelle für die Anerkennung von Dienstleistern i.S.d. Richtlinien des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF)⁶ und des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG)⁷ zur Gewinnung von Auszubildenden aus dem Ausland.

Zudem ist die ThAFF eines der drei Welcome Center, welche für die bundesweite Gruppe der vernetzt arbeitenden Welcome Center als Ansprechpartner zur Verfügung steht.

VORBEMERKUNG

Die ThAFF befürwortet die Intention des Gesetzentwurfes, Fachkräfteeinwanderung durch weitere rechtliche Maßnahmen für verschiedene Biografien und Branchen zu variieren und tendenziell zu vereinfachen. Der Entwurf zum Stand 17.02.2023 überzeugt bisher nur in Teilen.

Befürwortet wird das Bestreben, die Einwanderung zum Zwecke der Beschäftigung und Bildung zu erleichtern. Der Entwurf schafft aus Sicht der ThAFF

- **neue Möglichkeiten**, welche diverse Kombinationsmöglichkeiten eröffnen, um Einwanderung zu **gestalten** für *verschiedene* Branchen und *individuelle* Biographien
- **Flexibilität**, Aufenthalt durch eine Niederlassungserlaubnis zu **verfestigen** infolge verschiedener Zeiträume folgend aus verschiedenen Aufenthaltstiteln (Aufenthaltszwecken)
- **erkennbare Ansätze, Binnenmigration** innerhalb der EU zu **erleichtern** und damit auch zirkuläre und temporäre Migration⁸ zu ermöglichen;
- die Möglichkeit, **Anerkennungsverfahren im Inland** durchzuführen und dadurch Einreisen zu erleichtern und Vorbereitungszeiten auf Einreisen zu verkürzen
- **Wertschätzung von Berufserfahrung** durch die sog. Erfahrungssäule
- weitere Möglichkeiten von **Zweckwechseln**, ohne zwischenzeitliche Aus- und Wiedereinreise
- eine **Erleichterung von Bildungsmigration, insb.** zum Zwecke von **Ausbildungen**
- den **Schutz von Beschäftigten** durch Informationsangebote und Arbeitgeber-Pflichten⁹ u.a. auch in Arbeitsverträgen¹⁰

⁵ Kooperation "zentral agierende Ausländerbehörden": [Neue Kooperation erleichtert die Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland \(leg-thueringen.de\)](#) sowie [News - Thaff - Thüringen \(thaff-thueringen.de\)](#)

⁶ [Pflegeausbildung: Gewinnung von Auszubildenden aus Drittstaaten für die Pflege TLVwA – Außenstelle Erfurt \(thueringen.de\)](#)

⁷ [Fachkräfte aus dem Ausland | Thüringer Wirtschafts- und Wissenschaftsministerium \(thueringen.de\)](#)

⁸ vgl. z.B. § 18g AufenthG-E - Verkürzung von Aufenthaltszeiten in einem Staat vor Wechsel in anderen Staat

⁹ siehe z.B. §§ 45 b und 45 c AufenthG-E

¹⁰ vgl. § 16d Abs. 3a AufenthG-E: Anerkennungspartnerschaft muss im Arbeitsvertrag erwähnt werden

GRUNDSÄTZLICHES

Zweck der Weiterentwicklung zur Fachkräfteeinwanderung „Wohlstand sichern“

Kritisch bewertet die ThAFF die Betonung des Zweckes „Wohlstand zu sichern“. Diese Hervorhebung lässt die bisherigen Ziele der Einwanderung in den Hintergrund treten. Dass Deutschland als Einwanderungsland tatsächlich an Gestaltung und Angeboten von Perspektiven interessiert ist, wirkt durch die Betonung des Wohlstands wenig glaubhaft.

In der Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sollte Wohlstandsicherung nicht nur durch Hervorhebung von Vermittlung und Matching erreicht werden, sondern v.a. durch Aufzeigen von konkreten Zuwanderungswegen und deren Vor- und Nachteilen und Auswirkungen auf

- a) zeitnahe Einreise
- b) langfristigen Verbleib/ Verwurzelung und langfristige Entwicklungsmöglichkeiten sowie
- c) zirkuläre Migration innerhalb der Europäischen Union mit der Sicherung erworbener sozialer Rechte.

Dazu sollten Informations- und Beratungsleistungen über die §§ 45b, 45c AufenthG-E institutionalisiert angeboten werden.

Insbesondere sollte der Bedeutung der **bundesweit etablierten Welcome Center** für die Information und Betreuung von Unternehmen und Fachkräften und ihren Familien anders als bisher Rechnung getragen werden.

Die bereits seit Jahren in den Regionen angebotenen Leistungen der verschiedenen **Welcome Center** müssen dringend angemessen einbezogen werden. Sie unterstützen und ermöglichen Fachkräfteeinwanderung durch Information, Beratung, Begleitung in der Einreiseplanung, durch Onboarding, Bindung für Beschäftigte und ihre Familien vor Ort sowie bei der Binnenmigration innerhalb der EU. Sie arbeiten eng zusammen mit den Akteuren vor Ort, insb. der Bundesagentur für Arbeit mit deren verschiedenen Dienststellen (ZSBA, AMZ; AG-S), den Ausländerbehörden, dem BAMF, den Kammern, den bundes- und landesgeförderten Projekten, u.a. dem IQ Förderprogramm sowie mit Projekten und Förderprogrammen der verschiedenen Bundesministerien, insb. Make it in Germany, dem Angebot ProRecognition und den Auslandshandelskammern.

Bisher sind die Welcome Center in den bundesministeriellen Betrachtungen von Unterstützungsangeboten längst noch nicht in ihrer Bedeutung erkannt und entsprechend mit anderen Fördermittelstrukturen zielführend vernetzt. Es wird angeregt, in den weiteren Entwurfsdiskussionen und auch Anhörungen die Gruppe der vernetzt arbeitenden Welcome Center einzubeziehen¹¹.

¹¹ Systematisch vernetzt ist diese Gruppe z.B. durch formale Schnittstellen mit dem Portal der Bundesregierung für Fachkräfte aus dem Ausland „[Make it in Germany](#)“ zum Stichwort Welcome Center, den [Goethe-Instituten](#) zum Stichwort wichtige Adressen Welcome Center sowie der Zentralen Servicestelle Berufliche Anerkennung (ZSBA). Erreichbar ist diese Gruppe insb. über vier Personen in diesen drei Welcome Centern im Bundesgebiet: die Thüringer Agentur Für Fachkräftegewinnung (ThAFF) als Welcome Center Thuringia (Kirstin v. Graefe & Anett Reiche), Welcome Service Region Stuttgart (Dr. Verena Andrei) und Wirtschaftsförderung Bremen (Manuel Kühn).

Absenkung von Gehältern, insb. bei Erstbeschäftigungen (§ 18g AufenthG-E) und Unterschreitung von ortsüblichen Gehältern bei Tarifbindung von Arbeitgebern

Die ThAFF sieht die Absenkung von Gehältern, insbesondere bei Erstbeschäftigungen nach § 18g AufenthG-E kritisch. Dies drückt weder die Wertschätzung für Qualifikationen aus, noch trägt es zur Bindung an den Beschäftigungsstandort Deutschland / Regionen mit geringer Lohnhöhe bei. Die Absenkungen ermöglichen zwar evtl. mehr Ersteinreisen, setzen zugleich aber das Signal, schnell in Regionen mit besseren Lohnhöhen zu wechseln.

Unbestritten obliegt es den Unternehmen attraktive Angebote zu gestalten und ggf. niedrigere Lohnangebote mit weiteren Vorteilen zu einem attraktiven Gesamtangebot zu kombinieren.

Dennoch ist nicht zu unterschätzen, welche demotivierende Symbolwirkung die gesetzliche Festsetzung von niedrigen Einstiegsgehältern besitzt. Deutschland hat seine Angebote im Kontext der unionsweiten Angebote „Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten“ und „Talententwicklung in Europa: neue Impulse für die Regionen in der EU“ zu platzieren. Würde nur mit niedrigen Einstiegsgehältern geworben, die eine leichte Weiterwanderung innerhalb des Bundesgebietes und der EU ermöglichen. Ohne attraktive Aufnahme- und Verwurzelungsrechte werden nur wenige Zuwandernde mittelfristig dem deutschen Arbeitsmarkt angehören wollen.

Einzelne Regelungen zur Erweiterungen von **Nebentätigkeit** zur Sicherung des Lebensunterhalts bewerten wir kritisch, **wenn** dadurch der Aufenthaltswitz gefährdet wird, weil statt angemessener Entlohnung die Nebentätigkeit zwingend zur Existenzsicherung benötigt wird.

Unbedingt entgegenzusteuern ist der Verwendung einer erweiterten Regelung, z.B. bei dem Aufenthaltswitz der betrieblichen dualen Ausbildung (vgl. § 16a AufenthG), wenn sie dazu genutzt würde, auf angemessene Ausbildungsvergütung zu verzichten mit dem Argument, es könne auch über Nebentätigkeiten noch ein Einkommen erzielt werden, welches in Kombination mit der Ausbildungsvergütung die gesetzlichen Vorgaben zum Nachweis der Lebensunterhaltssicherung erfüllt.

Entgegen der Situation in der vergüteten betrieblichen Ausbildung sind Menschen in schulischen und in akademischen Ausbildungen auf die Einkünfte in Nebenzeiten innerhalb des Unterrichtsjahres angewiesen. Hier werden die vorgesehenen Erleichterungen des Arbeitsmarktzugangs ausdrücklich begrüßt.

Ebenso werden Erleichterungen des Arbeitsmarktzugangs beim Aufenthaltswitz Qualifizierung § 16d AufenthG begrüßt.

Vereinfachungen bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Die ThAFF befürwortet das Ziel, Vereinfachungen von **Anerkennungsverfahren** erreichen zu wollen.

Eine Vereinfachung ist u.E. nur erreichbar durch

- zentralisierte Ansprechpersonen und Kontaktstellen,
- klare transparente Abläufe und verlässliche Durchführungen der Verfahren sowie
- kundenorientierte Kommunikation.

Dazu ist zu beachten, dass die **Kunden** im Anerkennungsverfahren in erster Ebene die Inhaber ausländischer Qualifikationen sind. Sie sind die Rechtsinhaber der Verfahrensrechte nach dem BQFG bzw. der entsprechenden Landes- und Fachgesetze.

In zweiter Ebene sind die Unternehmen und die Träger der von Qualifizierungsmaßnahmen als Kunden des Verfahrens einzuordnen. In dritter Ebene folgen die Ausländerbehörden und deutschen Auslandsvertretungen, die für die Erteilung der Aufenthaltstitel zuständig sind.

Keinesfalls förderlich ist die Schaffung weiterer Strukturen und neuer Ansprechpartner, die über weniger Sachkunde als die bisher schon zusammenarbeitenden Akteure verfügen. Aus der Erfahrung heben wir ausdrücklich den Mehrwert von Online-Datenbanken hervor.

Erprobt sind bereits als zentrale Ansprechpartner insb.

- Zentrale Servicestelle für berufliche Anerkennung (ZSBA) in der Bundesagentur für Arbeit,
- Online-Portale, insb. Anerkennung in Deutschland / BQ Portal / ANABIN
- Beratungsteams von ProRecognition
- sowie
- Auskünfte und Materialien von Make-it-in-Germany und Unternehmen Berufsanerkennung, auf die sich in den Regionen
- die Welcome Center in ihrer Lostenfunktion beziehen und im Netzwerk mit BAMF, MBE und weiteren Akteuren in der Standortbetreuung Unterstützung ermöglichen.

Zur Arbeitsweise der ZSBA ist festzustellen, dass sie abhängig von regionalen Gegebenheiten durch die Einbindung in die Strukturen der Bundesagentur für Arbeit auf Informationen aus bestehenden Beratungsverfahren zurückgreifen kann. Dies sollte in jedem Fall um regelmäßige Abfragen der tatsächlichen Verfahrensausgestaltung bei den zuständigen Anerkennungsstellen ergänzt werden, um die Unabhängigkeit der Standortberatung nicht durch fehlende Informationen zu gefährden. Die Bundesländer sollten daher im Besonderen darauf hingewiesen werden, ihre Anerkennungsstellen serviceorientiert auszugestalten und einen Fokus auf Transparenz zu Verfahrensverlauf und -umfang / -dauer zu legen.

ZU DEN EINZELNEN REGELUNGEN

Angesichts der kurzen Stellungnahmefrist werden nur folgende Regelungen detailliert angesprochen:

Berufsausbildung (§ 16a Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG-E)

Die ThAFF befürwortet die Ausweitung der Möglichkeiten zum Zweckwechsel.

Nicht zu überzeugen vermag der Ausschluss der Anwendbarkeit des § 9 AufenthG und die Argumentation zur Rückausnahme als alleinige Möglichkeit nur bei Voraufhalten zu den Zwecken nach §§ 18a und 18b AufenthG.

Zum einen ist nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 19.03.2013 – 1 C 12.12 Rn 17) die Erteilung von mehreren Aufenthaltstiteln möglich, ohne dass nur bestimmte Abfolgen von Aufenthaltszwecken dies versagen. Zum anderen bietet die Anrechnung aller Aufenthaltszeiten eine Wertschätzung für den legalen Aufenthalt im Bundesgebiet und einen Anreiz zum Verbleib im Bundesgebiet. Nach aktuellem Forschungsstand¹² verlassen viele Drittstaatenangehörige das Bundesgebiet gerade wegen Hindernissen in der Erlangung eines sicheren Aufenthaltsstatus.

Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen (§ 16d AufenthG-E)

Die ThAFF befürwortet die Ausweitung der Erteilungszeit, der Höchstaufenthaltsdauer und des Wegfalls eines konkreten Arbeitsplatzangebots für eine spätere Beschäftigung als Fachkraft.

Die Neuregelung nimmt die Erfahrungen in der bisherigen Praxis auf und schafft entscheidende Anwendungshemmnisse ab.

Anerkennungspartnerschaften (§ 16d Abs. 3a AufenthG-E)

Die ThAFF befürwortet die Idee der Einführung einer Möglichkeit außerhalb der Vermittlungsabsprachen nach § 16d Absatz 4, das Anerkennungsverfahren erst im Inland zu starten. Dies trägt der Erfahrung Rechnung, dass Anerkennungsverfahren aus dem Ausland heraus potenzielle Fachkräfte vor größere Herausforderungen stellen als ein Anerkennungsverfahren im Inland.

Diese an sich zu begrüßende Regelung ist in der ersten Fassung noch so schwer verständlich und aus Sicht der Praxis wenig überzeugend, sodass auf eine überarbeitete Fassung zur weiteren Kommentierung gewartet wird.

Fachkräfte (§§ 18a und 18b AufenthG-E)

Die ThAFF befürwortet die Möglichkeit, jede qualifizierte Beschäftigung ausüben zu können. Die Ausgestaltung orientiert sich an der Praxis für deutsche und EU-Staatsangehörige und trägt zu gleichberechtigter Teilhabe am Arbeitsmarkt bei.

¹² Siehe [IAW_PM_Abwanderung_Fachkräfte - Verpasste Chancen_korr.docx \(Vor-\)Studie zur Abwanderung von ausländischen Fachkräften \(bildungsspiegel.de\)](#)

Impressum

Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (LEG Thüringen)

Thüringer Agentur Für Fachkräftegewinnung (ThAFF)

Telefon: 0361 5603-520

E-Mail: thaff@leg-thueringen.de