

Berlin, 29. Mai 2019

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (BT-Drucksache 19/8285)

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf. Die geplanten gesetzlichen Regelungen sind gerade auch für mittelständische Unternehmen vor dem Hintergrund zunehmender Fachkräftengpässe von besonderer Relevanz.

A. Das Wichtigste in Kürze

Fachkräftengpässe sind eine der zentralen Herausforderungen für die Unternehmen in Deutschland. Bereits heute sehen lt. DIHK-Konjunkturumfrage fast 60 Prozent der Unternehmen im Fachkräftemangel ein Risiko für ihre Geschäftsentwicklung. Gerade im Bereich beruflich Qualifizierter bestehen vielfach Engpässe in den Unternehmen. Neben der besseren Beschäftigung inländischer Potenziale kommt der Zuwanderung, auch aus Drittstaaten, mehr Bedeutung zu.

Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung greift diese Entwicklung auf und will den Rahmen für eine gezielte, an den Bedarfen der Unternehmen orientierte Steuerung und Stärkung der Fachkräfteeinwanderung schaffen. Dies ist ein richtiger Schritt. Mit dem Wegfall von Positivliste und Vorrangprüfung und der Erleichterung der Beschäftigung von beruflich Qualifizierten setzt der Entwurf grundsätzlich wichtige Impulse, die der DIHK bereits seit langem gefordert hatte.

Dennoch hätte sich der DIHK insgesamt eine stärkere Ausrichtung des Entwurfs – im Sinne eines kohärenten Gesamtansatzes – auf Transparenz, Vereinfachung und Entbürokratisierung gewünscht, um gerade auch für kleine und mittlere Unternehmen die Möglichkeiten weiter zu verbessern, bei der Fachkräftesicherung auch ausländische Potenziale stärker in den Blick nehmen zu können. Dies gilt z. B. für einheitliche Fristen oder einheitliche Vorgaben für erforderliche Sprachkenntnisse, aber auch bezüglich weniger strikter Voraussetzungen für die Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche.

Nicht gesetzlich geregelt werden die notwendigen Begleitmaßnahmen, damit die Regelungen in der Praxis volle Wirkung entfalten können. Hierzu zählen u. a. die Information und Beratung bzgl. der neuen Regelungen und relevanter Ansprechpartner, die Unterstützung von Unternehmen und Fachkräften im Rahmen der Rekrutierung im Ausland sowie Marketingmaßnahmen und die Förderung des Spracherwerbs im Ausland. Die IHK-Organisation mit ihrem Netz der

Auslandshandelskammern (AHKs) steht in diesem Kontext als Partner bereit, um gemeinsam mit weiteren Akteuren eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen zu gewährleisten.

B. Allgemeiner Teil

Die Bundesregierung hat den Gesetzentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vorgelegt. Sie verweist zu Recht darauf, dass der Fachkräftemangel bereits bei vielen Unternehmen spürbar ist und sich zu einem Risiko für die deutsche Wirtschaft entwickelt hat. Es fehlen nicht nur Hochschulabsolventen, sondern zunehmend auch Fachkräfte mit qualifizierten Berufsausbildungen. Ziel des Gesetzesentwurfs ist es, die Bedarfe des Wirtschaftsstandortes Deutschland und die Fachkräftesicherung der Unternehmen durch eine gezielte und gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten zu flankieren. Vor diesem Hintergrund stehen Änderungen des Aufenthaltsgesetzes bezüglich beruflich Qualifizierter im Mittelpunkt. Es soll klar und transparent geregelt werden, wer zu Arbeits- und Ausbildungszwecken nach Deutschland kommen darf.

C. Details - Besonderer Teil

Zu § 16a: Berufsausbildung; berufliche Weiterbildung

Die Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung kann perspektivisch an Bedeutung gewinnen und zur Fachkräftesicherung in den Unternehmen beitragen. Bereits heute übersteigt die Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze die der unversorgten Bewerber um rund 40.000. Um diese Option für die Unternehmen und Auszubildenden praktikabler zu machen, sollte auf die Vorrangprüfung grundsätzlich verzichtet werden, wie dies auch bei der Zuwanderung von Fachkräften vorgesehen ist.

Eine Ausbildungsvergütung ermöglicht beispielsweise in Ballungsräumen mit vergleichsweise hohen Lebenshaltungskosten nicht die Finanzierung des Lebensunterhaltes. Die Möglichkeit, zehn Stunden neben der Ausbildung zu arbeiten (und damit zur Finanzierung des Lebensunterhalts beizutragen), ist zwar eine Möglichkeit, nicht jedoch die relevanteste. Es sollte das Erreichen des Ausbildungsziels im Fokus stehen, was den zeitlichen Umfang einer „Nebenbeschäftigung“ einschränkt. Eine finanzielle Unterstützung der Auszubildenden, ähnlich wie die bereits existierende Berufsausbildungsbeihilfe, wäre eher sinnvoll und nötig.

Grundsätzlich kommt deutschen Sprachkenntnissen aus Sicht der Unternehmen – nicht nur bzgl. einer erfolgreichen Ausbildung, sondern auch bei der Beschäftigung von Fachkräften – hohe Bedeutung zu. Daher ist die Regelung des § 16a Absatz 1-neu sinnvoll, dass der Aufenthaltswitz der betrieblichen qualifizierten Berufsausbildung auch den Besuch von berufsbezogenen Sprachkursen umfasst. Hilfreich für die Beschäftigung in Deutschland ist aber auch, dass bereits im Herkunftsland deutsche Sprachkenntnisse erworben werden. Eine entsprechende Förderung wäre zu überlegen. Hierbei könnten die AHKs als Partner einbezogen werden.

Um die duale Ausbildung und die guten Arbeitsmarktchancen in Deutschland im Ausland bekannter zu machen, wäre mehr Information im Ausland sinnvoll. Auch hier bieten sich u. a. die AHKs als Partner an – gemeinsam mit weiteren Akteuren wie z. B. den Deutschen Auslandsschulen. Das

bereits vorhandene Portal www.make-it-in-germany.com sollte vor diesem Hintergrund weiter ausgebaut und intensiver beworben werden.

Zu § 16d: Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Der Gleichwertigkeit der Qualifikation kommt bei der Zuwanderung von beruflich Qualifizierten große Bedeutung zu. Ausländische Abschlüsse erfüllen allerdings häufig nicht die Anforderungen einer vollständigen Gleichwertigkeit zu einer deutschen Berufsausbildung. Ziel der Regelungen des § 16d ist es, die Möglichkeiten der Einreise und des Aufenthalts zu geeigneten Anpassungs- und Ausgleichsmaßnahmen zu erweitern und praxistauglicher zu machen, um diese volle Gleichwertigkeit herzustellen.

Die Zielsetzung der Regelung, die Einwanderung auch mit teilweiser Gleichwertigkeit zu erleichtern und die Möglichkeiten zur Beschäftigung parallel zum Erwerb der Gleichwertigkeit auszubauen, ist ein sinnvoller Schritt, den der DIHK seit langem gefordert hatte. Aus Sicht des DIHK sollte die Beschäftigung in den Betrieben im Mittelpunkt stehen und parallel die fehlende Anpassungsqualifizierung zur vollen Gleichwertigkeit erworben werden können. Da in anderen Staaten in der Regel keine duale Ausbildung existiert, die vollständig mit der deutschen vergleichbar ist, dürfte eine Zuwanderung mit Teilanerkennung und Anpassungsqualifizierung künftig sehr viel häufiger sein, als eine mit voller Gleichwertigkeit.

§16d Absatz 1, Satz 2 bestimmt, dass die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis u. a. davon abhängt, ob die „Qualifizierungsmaßnahme geeignet ist, dem Ausländer die Anerkennung der Berufsqualifikation oder den Berufszugang zu ermöglichen“. Diese Regelung kann zu einer Kollision der Entscheidungsbefugnisse zwischen den für Aufenthalt und für Anerkennung zuständigen Stellen führen, da letztere erst im Rahmen der Prüfung des Folgeantrags entscheiden, ob die durchgeführte Maßnahme geeignet war, eine volle Gleichwertigkeit zu erhalten. Es ist notwendig, dass die Entscheidung der zuständigen Anerkennungsstelle über die teilweise Gleichwertigkeit in Form eines Bescheids maßgeblich und ausreichend sein muss, damit nicht die Entscheidungen der Ausländerbehörde bzgl. Aufenthalt anders bzw. je nach Behörde unterschiedlich ausfallen.

Zu § 17: Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes

Es ist sinnvoll, zur Ausbildungsplatzsuche auch ohne konkretes Ausbildungsplatzangebot einreisen zu dürfen. Gerade kleine und mittlere Unternehmen (KMU) können so leichter Kontakt zu möglichen Auszubildenden aufnehmen und Lehrstellen besetzen. Allerdings könnten die recht strikten Voraussetzungen die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit deutlich begrenzen, wodurch die Gelegenheit für Betriebe zur Ausbildungsplatzbesetzung verringert würde.

Die Voraussetzung des gesicherten Lebensunterhalts ist zwar grundsätzlich richtig, allerdings sollte eine Beschäftigung im begrenzten Umfang möglich sein, um hierzu einen Beitrag zu leisten.

Die Altersbeschränkung auf 25 Jahre sollte erhöht werden (bzw. entfallen), denn sie schränkt den Kreis der Bewerber ein (die ggf. schon im Ausland beruflich tätig waren und nun in Deutschland eine Perspektive anstreben). Eine generelle Altersbegrenzung für den Zugang zur Ausbildung besteht in Deutschland nicht.

Die unterschiedliche Dauer der Aufenthaltserlaubnis für die Suche nach einem Ausbildungsplatz einerseits (sechs Monate) und der Studienbewerbung andererseits (neun Monate) sollte im Sinne einer gesteigerten Transparenz der gesetzlichen Regelungen vereinheitlicht werden – zudem scheint sie auch nicht sachgerecht und stellt höhere Anforderungen an die Suche nach einem Ausbildungsplatz im Vergleich zu einem Studienplatz. Um Einheitlichkeit zu schaffen, sollten jeweils zumindest neun – besser zwölf Monate für die Suche nach einem Ausbildungsplatz, der Studienbewerbung sowie auch der Suche nach einem Arbeitsplatz gelten. Dadurch erhalten die Betriebe die nötige Rechtssicherheit.

Auch die Anforderungen an das Sprachniveau sind gemäß Gesetzentwurf bei der Ausbildungsplatzsuche höher. Hier wäre eine Gleichbehandlung auf dem Niveau der Studienbewerbung sinnvoll – im Sinne von mehr Transparenz für Betriebe, die jemanden einstellen wollen, wäre zu überlegen, insgesamt im Aufenthaltsgesetz die bestehenden Anforderungen an das Sprachniveau zu vereinheitlichen (z. B. auf das Niveau B1). Auch ist es für die interessierten Betriebe nicht klar, weshalb für eine Berufsausbildung das erforderliche Sprachniveau B1 ist (§ 16a), für eine vorgelagerte Ausbildungsplatzsuche jedoch ein höheres Niveau (B2) verlangt wird.

Wie auch im Rahmen der Arbeitsplatzsuche sollte bei der Ausbildungsplatzsuche eine „Probearbeit“¹ möglich sein. Diese sollte zeitlich flexibel ausgestaltet werden, um den individuellen Anforderungen im Betrieb zu genügen (statt auf zehn Stunden je Woche festgelegt). Zusätzlich wäre eine gewisse Ausweitung der Stundenzahl (flexibel einsetzbar) sinnvoll, dies könnte für Arbeitgeber wertvoll sein, um Eindrücke zu gewinnen.

Zu § 18: Grundsatz der Fachkräfteeinwanderung; allgemeine Bestimmungen

Der Gesetzentwurf definiert die Grundlagen der Fachkräfteeinwanderung und stellt dabei richtigerweise auf die Erfordernisse des Wirtschaftsstandorts Deutschland ab. Die Grundlagen sind insbesondere ein konkretes Arbeitsplatzangebot, die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit sowie die Gleichwertigkeit der Qualifikation oder ein anerkannter Hochschulabschluss. Zudem wird der Begriff der Fachkräfte definiert. Der Aufenthaltstitel für diese wird für vier Jahre erteilt (wenn das Arbeitsverhältnis nicht kürzer befristet ist). Auf die Vorrangprüfung wird im Grundsatz verzichtet; verbunden wird dies jedoch mit der Möglichkeit, auf Veränderungen des Arbeitsmarktes unkompliziert reagieren zu können und die Vorrangprüfung kurzfristig wieder einzuführen.

Das Gesetz regelt ferner, dass ein Arbeitgeber der Ausländerbehörde innerhalb von zwei Wochen mitteilen muss, wenn die Beschäftigung beendet wird (§ 4a Absatz 5 AufenthG-neu).

Für beruflich Qualifizierte kann eine Aufenthaltserlaubnis für eine qualifizierte Beschäftigung erteilt werden, wenn die Qualifikation zur Ausübung der Beschäftigung befähigt (§ 18a).

Akademischen Fachkräften wird der Berufseinstieg auch unter ihrer Qualifikation ermöglicht (§ 18b).

Der § 18c vereinheitlicht die Voraussetzungen zur Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte. Voraussetzungen sind dabei, dass eine Fachkraft seit vier Jahren im Besitz einer

¹ Der Begriff der „Probearbeit“ ist rechtlich nicht klar definiert und könnte daher zu Unsicherheit führen, welche Rechte und Pflichten mit einer solchen Tätigkeit für das Unternehmen einhergehen. Hier sollte eine widerspruchsfreie Formulierung bzw. Definition gefunden werden.

Aufenthaltserlaubnis ist, einen angemessenen Arbeitsplatz innehat, 48 Monate Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet hat sowie über Sprachkenntnisse auf B1-Niveau verfügt. Bei einem inländischen Berufsabschluss bzw. Studium gilt eine Frist von zwei Jahren.

Die Ausweitung der Zuwanderungsmöglichkeiten für beruflich Qualifizierte mit dem Wegfall der Engpassbetrachtung („Positivliste“) ist richtig und wichtig – dies hatte der DIHK bereits seit langem gefordert. Gerade in diesem Qualifikationsbereich haben die Unternehmen besondere Schwierigkeiten bei der Fachkräftesicherung. Die Planungssicherheit für Unternehmen wird damit erhöht.

Auch der grundsätzliche Wegfall der Vorrangprüfung ist richtig. Dies senkt die (administrativen) Hürden für die Unternehmen und ist auch vor dem Hintergrund der aktuellen Fachkräftesituation sinnvoll. Die Möglichkeit der Wiedereinführung der Vorrangprüfung sollte entfallen – oder zumindest an klare, strenge Kriterien gebunden werden, da ansonsten ein unterschiedliches Vorgehen in den Regionen droht.

Die Meldepflicht der Unternehmen an die Ausländerbehörde, wenn eine Beschäftigung beendet wird, schafft neue Bürokratie für Unternehmen. Da ohnehin eine Meldung an die Sozialversicherung erfolgt, sollte der Informationsaustausch zwischen den öffentlichen Akteuren erfolgen und die neue Meldepflicht für Unternehmen entfallen.

In der praktischen Umsetzung dürfen die Gleichwertigkeit der Qualifikationen sowie die Beurteilung der Befähigung zur Ausübung nicht zur Hürde werden. Letztere prüft die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der Zustimmung. Hier ist eine praxisnahe Beurteilung wichtig, die berücksichtigt, dass Berufe bzw. Stellen in Deutschland nicht eins zu eins mit ausländischen Berufen gleichgesetzt werden können. Bei nicht reglementierten Berufen können auch Deutsche auf Arbeitsplätzen eingesetzt werden, für die ihre Ausbildung ggf. ursprünglich nicht vorgesehen war. Letztlich entscheidet dabei das Unternehmen, ob der Kandidat auf die Stelle passt.

Die zwingende Voraussetzung der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen sollte nur für reglementierte Berufe gelten. In anderen Fällen sollte ein konkretes Arbeitsplatzangebot ausreichen – eine vollständige Gleichwertigkeit könnte dann in einem bestimmten Zeitraum parallel zur Tätigkeit erworben und anerkannt werden. Grundsätzlich sollte dafür geworben werden, dass eine Anerkennung durch eine deutsche Stelle ein hilfreiches Transparenzinstrument für einen schnellen Einstieg in Beschäftigung ist. Die Anerkennung der Abschlüsse aus dem Ausland zu betreiben, ist angesichts der vielen zuständigen Stellen nicht immer einfach und bringt Kosten mit sich. Verlässliche Informationen und gezielte Unterstützung auch schon im Ausland (u. a. Botschaften, Konsulate, AHKs) sowie transparente Verfahren und Strukturen der zuständigen Stellen sind notwendig, damit Entscheidungen zügig getroffen werden können.

Die um ein Jahr kürzere Frist zur Erlangung einer Niederlassungserlaubnis kann ein positives Signal für interessierte Fachkräfte im Ausland senden, sich für Deutschland als Arbeitsort zu entscheiden, da nach vergleichsweise kurzer Zeit eine dauerhafte Bleibeperspektive besteht. Für Unternehmen kann diese Entscheidung ein positiver Aspekt bei der Fachkräftesuche sein.

Gerade für KMU, für die die Personalgewinnung im Ausland vielfach mit hohem Aufwand verbunden wäre, kann das Instrument der Personalüberlassung sinnvoll sein, um offene Stellen

besetzen zu können. Daher sollte auch für diese Dienstleister die Einstellung von Fachkräften aus Drittstaaten möglich sein.

Zu § 20: Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte

Die Ausweitung der Möglichkeit für beruflich Qualifizierte zur Arbeitsplatzsuche einzureisen ist richtig. Dies hatte der DIHK seit langem gefordert. Dies erleichtert es den Unternehmen, Bewerber für freie Stellen zu finden. Der anerkannte Abschluss könnte als Voraussetzung jedoch eine Hürde darstellen, da interessierte Fachkräfte im Ausland ggf. nur eine teilweise Anerkennung haben und ohne eine sichere Arbeitsplatzperspektive die nötigen Qualifizierungsmaßnahmen nicht vornehmen – nicht zuletzt aus Kostenaspekten. Daher wäre es sinnvoll, auch mit teilweiser Gleichwertigkeit zur Suche einreisen zu können. Während einer im Anschluss an die Suche aufgenommenen Beschäftigung könnte die volle Gleichwertigkeit nachgeholt werden (wie im neuen § 16d vorgesehen).

Der gesicherte Lebensunterhalt als Voraussetzung ist nachvollziehbar, aber es sollte eine Beschäftigung im begrenzten Umfang möglich sein, um hierzu einen Beitrag zu leisten. Ansonsten werden ggf. gut qualifizierte Personen, die die Unternehmen zur Fachkräftesicherung benötigen würden, ausgeschlossen, nur weil sie nicht über ausreichend Barvermögen verfügen – respektive aus Staaten mit geringem Einkommensniveau kommen.

Die Möglichkeit zur „Probearbeit“² ist ebenfalls im Kern sinnvoll, damit sich der Arbeitgeber einen besseren Eindruck des Bewerbers bilden kann. Allerdings ist es aus betrieblicher Sicht sinnvoller, eine solche Probebeschäftigung auch in einem länger zusammenhängenden Zeitraum und nicht nur zehn Stunden je Woche durchführen zu können. Die Verteilung dieser Zeit sollte daher flexibel möglich und im Ermessen des Unternehmens sein. Zusätzlich wäre eine gewisse Ausweitung der Stundenzahl (flexibel einsetzbar) sinnvoll, dies könnte für Arbeitgeber wertvoller sein, um Eindrücke zu gewinnen.

Für Fachkräfte und Akademiker aus dem Ausland beträgt die Zeit für die Jobsuche sechs Monate. Die Zeit zur Studienbewerbung beträgt neun Monate. Ausländische Hochschulabsolventen deutscher Hochschulen haben 18 Monate Zeit, Ausländer nach Abschluss einer Forschungstätigkeit neun Monate und Absolventen einer Berufsausbildung zwölf Monate. Im Sinne von Transparenz und Einfachheit sollte es insgesamt eine einheitliche Suchdauer geben – z. B. zwölf Monate (bis auf die 18 Monate für Ausländische Hochschulabsolventen deutscher Hochschulen, um keine Verschlechterungen zu erzielen). Auch aus sachlicher Sicht scheint nicht klar, warum ein Absolvent einer deutschen Hochschule mehr Zeit zum Suchen braucht, als ein Absolvent aus dem Ausland, da es ersterem nach einem Studium deutlich leichter fallen dürfte, einen Arbeitsplatz zu finden, weil ggf. schon während des Studiums Kontakte zu Unternehmen geknüpft und Erfahrungen gewonnen werden können (z.B. Praktikum, Werkstudent). Die Ausrichtung des Gesetzes, beruflich Qualifizierte mit Blick auf die Zuwanderung den Akademikern gleichzustellen, sollte systematisch verfolgt werden, auch bzgl. der Suchdauer.

² Der Begriff der „Probearbeit“ ist rechtlich nicht klar definiert und könnte daher zu Unsicherheit führen, welche Rechte und Pflichten mit einer solchen Tätigkeit für das Unternehmen einhergehen. Hier sollte eine widerspruchsfreie Formulierung bzw. Definition gefunden werden.

Zu § 71: Zentrale Ausländerbehörde

Der Ansatz, dass die Länder jeweils mindestens eine zentrale Ausländerbehörde einrichten sollen, die für die Einreise von Fachkräften die zuständige Ausländerbehörde ist, ist eine sinnvolle Voraussetzung, um das Zuwanderungsverfahren insgesamt effizienter zu gestalten. Unternehmen haben dann im Sinne eines „One-Stop-Shops“ einen zentralen und konkreten Ansprechpartner, was den Aufwand insgesamt senkt, gerade dann, wenn ein Unternehmen mehrere Betriebsstätten hat. Es ist davon auszugehen, dass durch die Zentralisierung die Entscheidungen der Ausländerbehörden bei der Fachkräftezuwanderung einheitlicher und transparenter werden. Dies steigert die Rechts- und Planungssicherheit in den Unternehmen. Zudem sichert dies die nötige Kompetenz in der Ausländerbehörde, wenn dort schwerpunktmäßig die Aufgaben der Fachkräftezuwanderung gebündelt werden. Auch ließen sich die entsprechenden Dienstleistungen dort leichter in unterschiedlichen Fremdsprachen – zumindest aber englischsprachig anbieten.

Zu § 81a: Beschleunigtes Fachkräfteverfahren

Es soll für Arbeitgeber die Möglichkeit eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens geschaffen werden. Unter anderem sollen hierzu feste und kürzere Bearbeitungsfristen für Anerkennungsstellen sowie Auslandsvertretungen gelten. So soll z. B. die Entscheidung über die Gleichwertigkeit im beschleunigten Verfahren in zwei Monaten erfolgen (bisher drei Monate). Der Termin zur Visumsantragsstellung soll innerhalb von drei Wochen erfolgen. Die Erteilung des Visums i.d.R. innerhalb von drei Wochen ab Stellung des vollständigen Visumantrags.

Schnellere Verfahren im gesamten Fachkräfteeinwanderungsprozess erscheinen grundsätzlich sinnvoll. Unternehmen äußern vielfach den Wunsch nach entsprechender Beschleunigung – nicht zuletzt hinsichtlich der Terminvergabe in den Botschaften und damit mit Blick auf die Visaerteilung. Fraglich ist, ob die im Entwurf angelegten Fristen in der Praxis tatsächlich eingehalten werden können, ohne dass die Qualität der Entscheidungen leidet. So können die Voraussetzungen, die Arbeitgeber in diesem neuen noch unerprobten Verfahren zu erfüllen haben, als zu hoch empfunden werden und zu einem unverhältnismäßig hohen Zeitaufwand für die Erledigung der Aufgaben, die sich aus der Antragstellung ergeben, führen.

Auch die in § 81a neu geschaffenen Kommunikationswege können einen erheblichen zeitlichen Aufwand bei Unternehmen auslösen, da der Arbeitgeber als Antragsteller von der zuständigen Ausländerbehörde zum Fortgang des Verfahrens nicht nur informiert, sondern auch terminlich eingebunden wird (z. B. Einladung des Arbeitgebers durch die zentrale Ausländerbehörde zur Besprechung des weiteren Ablaufs.) Zudem wird den für Anerkennung zuständigen Stellen der direkte Kontakt mit den ausländischen Fachkräften genommen. Das führt in der Praxis zu Problemen. Wichtig ist eine unternehmensfreundliche und bürokratiearme Umsetzung in der Praxis. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen sollten die Regelungen beim beschleunigten Fachkräfteverfahren ausreichend flexibel sein und nicht durch neue, noch unerprobte Verfahren bei der Ausländerbehörde zu erheblichem Mehraufwand für die interessierten Betriebe führen. Zudem muss der direkte Kontakt zwischen den für Anerkennung zuständigen Stellen und den ausländischen Fachkräften erhalten bleiben, um nicht durch unnötige Verwaltungsschritte das gesamte Zuwanderungsverfahren zu verlängern. Um den gesamten administrativen Prozess möglichst effizient zu gestalten, sollten die im Eckpunktepapier angekündigten e-Government-

Lösungen, insbesondere im Hinblick auf eine Digitalisierung des Visumverfahrens, unbedingt außergesetzlich vorangetrieben werden. Sie sichern nicht zuletzt eine schnelle und transparente Kommunikation zwischen den im Verfahren beteiligten Akteuren und ermöglichen den Unternehmen so eine zeitnahe Besetzung offener Stellen.

Ansprechpartner im DIHK:

Dr. Stefan Hardege
Leiter Referat Arbeitsmarkt, Zuwanderung
Bereich Gesundheitswirtschaft, Beschäftigung, Organisationsentwicklung
Telefon 030 20308-1115
E-Mail: hardege.stefan@dihk.de

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der 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 der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern. Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

19(4)296



Bundesverband der Krankenhausträger
in der Bundesrepublik Deutschland

—

Stellungnahme

der Deutschen Krankenhausgesellschaft

zum

—

Gesetzentwurf der Bundesregierung

eines

Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

vom 29. Mai 2019

Grundlage

Dem vorliegenden Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zufolge sollen künftig alle Fachkräfte, die über einen Arbeitsvertrag und eine anerkannte Qualifikation verfügen, in den jeweiligen Berufen in der Bundesrepublik Deutschland arbeiten können. Die Beschränkung auf besonders vom Fachkräftemangel betroffene Berufe soll entfallen. Darüber hinaus soll auch auf die Vorrangprüfung, ob nicht auch deutsche oder EU-Bürger für die entsprechende Stelle in Frage kommen, verzichtet werden, und zwar mit der Maßgabe, dass bei Veränderungen des Arbeitsmarktes die Vorrangprüfung kurzfristig wieder eingeführt werden kann. Des Weiteren soll für Fachkräfte mit Berufsausbildung die Möglichkeit zur befristeten Einreise zwecks Arbeitsplatzsuche (analog zur Regelung für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung) geschaffen und für fünf Jahre befristet erprobt werden. Schließlich enthält der Gesetzentwurf auch eine neue Beschäftigungsduldung mit Kriterien für gut integrierte Geduldete sowie Anpassungen zur einheitlichen Anwendung der Ausbildungsduldung und deren Ausweitung auf staatlich anerkannte Helferausbildungen.

Grundsätzliches und Allgemeines

Die DKG ist der Dachverband der Krankenhausträger in Deutschland. Sie vertritt die Interessen ihrer 28 Mitglieder – 16 Landesverbände und 12 nationale Spitzenverbände – in der Bundes- und EU-Politik und nimmt die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben wahr. Die 1.942 Krankenhäuser versorgen jährlich 19,5 Millionen stationäre Patienten und rund 20 Millionen ambulante Behandlungsfälle mit 1,2 Millionen Mitarbeitern. Die DKG handelt stellvertretend für einen maßgeblichen Bereich im Gesundheitswesen. In vielen Regionen ist das Krankenhaus der größte Arbeitgeber.

Krankenhäuser nehmen für die Versorgungssicherheit der Bevölkerung eine zentrale Rolle ein und stellen eine qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung flächendeckend und umfassend sicher. Um dem Versorgungsauftrag durchgehend gerecht werden zu können, investieren Krankenhäuser in großem Maße in Infrastruktur und in modernes medizinisches Gerät. Zudem unterwerfen sie sich einem dauerhaften Prozess der Effizienzoptimierung und der Qualitätsverbesserung. In diesem innovativen Umfeld können Gesundheitsleistungen auf höchstem Niveau angeboten werden. *Conditio sine qua non* des umfassenden Leistungsangebots und der hohen Qualität sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Krankenhäuser.

Aus Sicht der DKG sind die Pläne der Bundesregierung, transparentere Möglichkeiten für die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte aus sogenannten Drittstaaten zu schaffen, außerordentlich zu begrüßen. Der vorliegende Gesetzentwurf bietet für die Krankenhäuser deutliche Verbesserungen. Vor allem die vereinfachte Anerkennung von Berufsabschlüssen und die Möglichkeit, für den deutschen Arbeitsmarkt nicht ausreichend ausgebildete ausländische Bewerber ohne größere Hürden nachqualifizieren zu können, sind positiv zu bewerten. Dies trifft gleichermaßen für die vorgesehene Regelung zu, wonach auch Ausbildungsinteressierte zur Suche nach einem Ausbildungsplatz nach Deutschland einreisen dürfen. Der Bürokratieabbau in Form beschleunigter Ver-

fahren zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen kommt sowohl den eingewanderten Fachkräften als auch den Krankenhäusern zugute. Die schnellere und nachhaltige Einbindung von im Ausland ausgebildeten Fachkräften kann einen guten Beitrag dazu leisten, dass die Zahl der vakanten Stellen an deutschen Kliniken zurückgeht. Ziel der weiteren Politik muss es sein, ausländischen Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern langfristige Perspektiven und Rechtssicherheit zu geben. Grundsätzlich ist aus Sicht der Krankenhäuser aber auch darauf hinzuweisen, dass die dringend notwendige Aktivierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials durch die gezielte Anwerbung ausländischer Fachkräfte keinesfalls vernachlässigt werden darf.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

29.5.2019

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von

Dr. Klaus Ritgen (DLT)
Telefon (0 30) 590097-321
E-Mail: Klaus.Ritgen@Landkreistag.de

Kirstin Walsleben (DST)
Telefon (0 30) 37711-210
E-Mail: Kirstin.Walsleben@Staedtetag.de

Marc Elxnat (DStGB)
Telefon (0 30) 77307-211
E-Mail: Marc.Elxnat@DStGB.de

Aktenzeichen
II

Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu der öffentlichen Anhörung zum

- a) **Geszentwurf der Bundesregierung *Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes* (BT-Drs. 19/8285)**
- b) **Antrag der Abgeordneten Stephan Thomae, Linda Teuteberg, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP *Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches* (BT-Drs. 19/9924)**
- c) **Antrag der Abgeordneten Gökay Abkulut, Dr. André Hahn, Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE *Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik* (BT-Drs. 19/9052)**
- d) **Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Klaus Ernst, Gökay Abkulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE *Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen* (BT-Drs. 19/9855)**
- e) **Geszentwurf der Abgeordneten Filiz Polat, Luise Amtsberg, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes* (BT-Drs. 19/6542).**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Einladung zu der Anhörung zu den im Bezug genannten Gesetzentwürfen und Anträgen sowie die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir gerne Gebrauch.

I. Grundsätzliches

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände teilt die den beiden Gesetzentwürfen auf BT-Drs. 19/8285 und auf BT-Drs. 19/6542 sowie den Anträgen übereinstimmend zugrundeliegende Zielsetzung, die Bedarfe des Wirtschaftsstandorts Deutschlands und die Fachkräftesicherung durch eine gezielte und gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten zu flankieren und so einen Beitrag zu einem nachhaltigen gesellschaftlichen Wohlstand zu schaffen. Vorrang vor dem Zuzug von Drittstaatsangehörigen muss allerdings die Nutzung des Arbeitskräftepotenzials im Inland, die Gewinnung von qualifizierten Unionsbürgern sowie die Qualifizierung und berufliche Integration von Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten haben.

Die humanitäre Zuwanderung sowie die Erwerbsmigration sind dabei zwei grundsätzlich getrennt voneinander zu betrachtende Systeme. Deshalb ist besonders zu betonen, dass Zuwanderer, die als Asylbewerber einreisen, aber nicht als schutzbedürftig anerkannt wurden, Deutschland zeitnah wieder verlassen müssen. Zur konsequenten Durchführung von Abschiebungen, die Bedingung dafür ist, dass Deutschland auch in Zukunft seiner humanitären Verantwortung gegenüber den tatsächlich Schutzbedürftigen gerecht werden kann, gibt es keine Alternative. Insoweit verweisen wir auch auf die Stellungnahme, die wir im Rahmen der Anhörung über den Entwurf des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht sowie weiterer Vorlagen abgegeben haben. Die weitgehende Öffnung des Arbeitsmarktes auch für Geduldete, wie sie der Gesetzentwurf auf BT-Drs. 19/6542 vorschlägt, lehnen wir daher ab. Ferner lehnen wir einen unkonditionierten „Spurwechsel“ ab, der ebenfalls Gegenstand der Regelungsvorschläge des Gesetzentwurfs von Abgeordneten sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist, aber auch in den Anträgen von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE auf den BT-Drs. 19/9052 und 19/9855 anklängt. Ausnahmen sind einmalig und stichtagsbezogen für abgelehnte Asylbewerber denkbar, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht zeitnah in ihr Heimatland zurückgeführt werden können, gut integriert sind, einen Arbeitsplatz haben und die deutsche Sprache sprechen. Wegen der Einzelheiten verweisen wir auf die Stellungnahme, die wir im Rahmen der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung und weiterer Vorlagen abgegeben haben.

Nach Auffassung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ist es nachvollziehbar, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz auf eine systematische Fortentwicklung des geltenden Aufenthaltsrechts und nicht auf ein Punkte- oder Kriteriensystem setzt, wie es der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN oder der Antrag von Abgeordneten und der Fraktion der FDP auf BT-Drs. 19/9924 ergänzend vorschlagen. Ein solcher Wechsel hin zu einem Punktesystem hätte zwar möglicherweise den Vorteil, Deutschland als Ziel für beruflich qualifizierte Einwanderer weltweit bekannter zu machen. Diesem keineswegs sicheren Vorteil stünde aber als Nachteil gegenüber, dass damit ohne Not mit dem gewachsenen und im Kern bewährten System des Aufenthaltsrechts in Deutschland gebrochen würde.

II. Zum Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Dies vorausgeschickt nehmen wir im Folgenden zu den einzelnen Regelungsvorschlägen Stellung und werden uns dabei auf den Entwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz beschränken. Die in diesem Entwurf vorgesehenen Änderungen des materiellen Aufenthaltsrechts sind im Grundsatz zu begrüßen. Die Neustrukturierung und zum Teil auch Neufassung der Vorschriften zu den Aufenthaltszwecken „Ausbildung“ und „Erwerbstätigkeit“ gehen in die richtige Richtung. Dass die Zuwanderung für ausländische Fachkräfte in allen Ausbildungsberufen geöffnet und die Begrenzung auf Engpassberufe abgeschafft wird, ist ein richtiger Schritt. Akademische Fachkräfte und Fachkräfte in Ausbildungsberufen werden so gleichgestellt. Auch der Verzicht auf die Vorrangprüfung ist richtig. Die Vergabe von kurzfristigen Aufenthaltstiteln zum Zwecke der Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche lehnen wir ab. Es darf keine Zuwanderung in das deutsche Sozialsystem geben. Deshalb muss eine Einreise weiterhin einen Arbeits- bzw. Ausbildungsvertrag voraussetzen.

Dass der Entwurf es in das Ermessen der Länder stellt, ob sie mit Blick auf die Visumserteilung an Erwerbsmigranten die Zuständigkeit zentraler Ausländerbehörden begründen, ist zu begrüßen. Die noch im Referentenentwurf vorgesehene Verpflichtung der Länder zur Errichtung solcher zentralen Ausländerbehörden hätte die verfassungsrechtlich gewährleistete Befugnis der Länder zu Einrichtung von Behörden nicht ausreichend beachtet. Eine bundesrechtlich vorgeschriebene Zentralisierung hätte – zumal sie sich nach dem Referentenentwurf auch auf die Zuständigkeit für die Ersterteilung von Aufenthaltstitel bezogen hätte – nicht zur Beschleunigung der Einwanderungsverfahren beigetragen, ein undurchsichtiges Geflecht von Zuständigkeiten erzeugt und weder den Einwanderungswilligen noch den Unternehmen einen Vorteil geboten. Die nunmehr vorliegende Fassung der Vorschrift gibt den Ländern dagegen die Möglichkeit, passgenaue Zuständigkeitsregelungen zu treffen, wobei wir davon ausgehen, dass Unternehmen, die Fachkräfte aus dem Ausland gewinnen wollen, in erster Linie kompetente Ansprechpartner vor Ort und nicht in weit entfernten Behörden auf Landesebene benötigen.

Damit die Einwanderungsverfahren künftig effizienter und schneller ablaufen, ist es nach unserer Auffassung vor allem wichtig, die entsprechenden Stellen in den deutschen Auslandsvertretungen zu ertüchtigen und das Anerkennungsverfahren für die beruflichen Qualifikationen zu beschleunigen.

Im Einzelnen:

- **Neustrukturierung der Vorschriften zum Aufenthaltszweck „Ausbildung“ und „Erwerbstätigkeit“ (§§ 16 ff., 18 ff. AufenthG-E = Art. 1 Nr. 11 f. des Entwurfs)**

Eine Neustrukturierung und zum Teil auch Neufassung der Vorschriften, die Aufenthalte zum Zwecke der Ausbildung bzw. der Erwerbstätigkeit regeln, ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Die Komplexität der Regelungen zur Erwerbsmigration könnte einer der Gründe dafür sein, dass Deutschland als Zielstaat für die Zuwanderung von Fachkräften trotz insoweit prinzipiell guter rechtlicher Möglichkeiten bislang wenig attraktiv ist.

Allerdings erweisen sich auch die als §§ 16 ff. AufenthG-E vorgeschlagenen Regelungen ungeachtet einiger Verbesserungen nach wie vor als komplex und unübersichtlich, was zum Teil allerdings auch den Vorgaben des Unionsrechts geschuldet ist. Für die Zukunft muss daher das Ziel sein, das Ausländerrecht stärker zu systematisieren und in klareren einzelnen Vorschriften ohne die Vielzahl von Regel-Ausnahme-Mechanismen, wie sie jetzt noch für das AufenthG prägend sind, zu normieren. Das

diente einer größeren Rechtsklarheit und der Gewährleistung einer besseren Übersichtlichkeit für Einwanderungswillige und Unternehmen.

- **Grundsatznormen (§§ 16, 18 Abs. 1 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 11 f. des Entwurfs)**

Mit zwei sog. „Grundsatznormen“ in § 16 und § 18 Abs. 1 AufenthG-E wird klargestellt, dass die in den jeweils nachfolgenden Vorschriften eröffneten Möglichkeiten der Zuwanderung nach Deutschland nicht in erster Linie den individuellen Interessen der Zuwanderungswilligen dienen sollen. Der Zugang von Ausländern zu einer Ausbildung in Deutschland bzw. zum nationalen Arbeitsmarkt richtet sich danach vielmehr nach den Bedarfen des deutschen Arbeitsmarktes. Eine solche Klarstellung ist aus Sicht der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu begrüßen.

- **Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 16d AufenthG-E = Art. 1 Nr. 11 des Entwurfs)**

Die Regelung in § 16d AufenthG-E ist ungewöhnlich komplex und läuft dem Anspruch zuwider, das Recht der Fachkräfteeinwanderung zu vereinfachen und übersichtlicher zu gestalten. Ungeachtet dessen könnte sich die Gewährung eines Aufenthaltsrechts zur Vervollständigung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen als grundsätzlich sinnvoll erweisen. Zwingende Voraussetzung ist insoweit allerdings, dass die Arbeitgeber ihrer Verpflichtung nachkommen, das Nachholen der Qualifikation zu ermöglichen.

Wir halten es allerdings für kritisch, dass § 16d AufenthG-E die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Absolvierung einer Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahme auch schon bei lediglich hinreichenden Sprachkenntnissen ermöglichen will. Es zeigt sich immer wieder, dass (mangelnde) Sprachkenntnisse im Rahmen der fachtheoretischen Ausbildung das größte Hindernis für einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss sind. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, warum in § 16d AufenthG-E ein niedrigeres Sprachniveau („hinreichende Sprachkenntnisse“) gefordert wird als dasjenige, das nach § 17 AufenthG-E bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Suche nach einem Ausbildungsplatz („gute Sprachkenntnisse“) erforderlich ist.

Da Sprachkenntnisse eines der entscheidenden Kriterien sind, um eine Integration in die gesellschaftlichen und kulturellen Verhältnisse in der Bundesrepublik zu ermöglichen, regen wir an, die getroffenen Festsetzungen zu den geforderten Sprachkenntnissen im Gesetzesentwurf noch einmal ganz generell kritisch zu hinterfragen und nach Möglichkeit zu vereinheitlichen.

- **Aufenthalt zur Arbeitsplatz- und Ausbildungssuche (§§ 17 und 20 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 11 und 12 des Entwurfs)**

§§ 17 und 20 AufenthG-E ermöglichen es, Ausländern auch zum Zwecke der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz eine befristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Ungeachtet der Tatsache, dass diese Voraussetzungen insbesondere im Bereich der Ausbildungsplatzsuche vergleichsweise hoch und gegenüber dem Referentenentwurf nochmals verschärft worden sind, lehnen wir solche Regelungen im Grundsatz ab.

Generell entspricht es aus unserer Sicht einem Bruch mit bisherigen Grundprinzipien des Aufenthaltsrechts, wenn die Voraussetzungen für einen dauerhaften Aufenthalt im

Bundesgebiet erst nach der Einreise geschaffen werden und nicht bereits vor der Einreise vorliegen müssen. Wir halten es für problematisch, dass damit für einen von vornherein mgw. vorübergehenden und zeitlich eng begrenzten Aufenthaltswitz die Grundlage für die Erteilung eine Aufenthaltserlaubnis geschaffen wird. Sofern diese Erweiterung der Zuwanderungsmöglichkeiten als notwendig angesehen werden sollte, wäre aus unserer Sicht die Regelung über ein (Besuchs-)Visum zur Suche eines Studien- oder Ausbildungsplatzes sinnvoller. Auf diese Weise würde der vorübergehenden Natur des Aufenthaltswitzes Rechnung getragen und eine Verfestigung des Aufenthalts durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis würde erst erfolgen, wenn die Voraussetzungen für einen dauerhaften Aufenthalt geschaffen sind.

Unsere Sorge ist ferner, dass die Regelungen mit einem erheblichen Missbrauchspotenzial behaftet sind. Wir befürchten, dass die Ausreisepflicht, die im Falle erfolglos bleibender Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz eintritt, nicht in allen Fällen problemlos durchgesetzt werden kann und damit eine Inanspruchnahme von sozialen Sicherungssystemen, sei es im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes, sei es im Bereich der sozialen Grundsicherung, erfolgen wird. In diesem Zusammenhang ist es nicht nachzuvollziehen, dass – anders als noch im Referentenentwurf vorgesehen – Asylanträge, die während oder im Anschluss an einen Aufenthalt nach §§ 17, 20 AufenthG-E gestellt werden, nicht im beschleunigten Verfahren zu bearbeiten sind. Eine solche Regelung halten wir unverzichtbar, weil anderenfalls dem Missbrauch der neuen Aufenthaltstitel Tür und Tor geöffnet werden würden.

Im Übrigen sollte jedenfalls vorgesehen werden, dass die nach beiden Bestimmungen erforderliche Sicherung des Lebensunterhalts auch für einen Zeitraum von mindestens drei Monaten nach Auslaufen der Aufenthaltserlaubnis verlangt wird.

- **Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 12 des Entwurfs)**

Die Formulierung „Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung in den Berufen, zu der ihre Qualifikation sie befähigt“ ist nicht eindeutig. In diesem Bereich gibt es bereits jetzt viele Fragen und Streitigkeiten. Es sollte klargestellt werden, ob grundsätzlich irgendein Hochschulabschluss ausreichend ist oder ob der Hochschulabschluss erkennbar in einem fachlichen Verhältnis zur angestrebten Tätigkeit stehen muss. Argumentiert wird von Arbeitgebern oft, dass die allgemeinen Fähigkeiten, die im Rahmen eines beliebigen Hochschulabschlusses erworben wurden, für die angestrebte Beschäftigung ausreichend seien, die erworbene Fachkenntnis sei nicht relevant.

- **Selbständige Tätigkeit (§ 21 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 13 des Entwurfs)**

Die Fokussierung auf den Erwerb ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache als Zeichen der Integration sollte nicht nur im Bereich der Beschäftigung manifestiert werden, sondern auch in § 21 AufenthG Niederschlag finden. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund Freiberufler oder Gewerbetreibende im Bundesgebiet bei der Beantragung einer Niederlassungserlaubnis keine Sprachkenntnisse nachweisen sollen, hingegen eine abhängig beschäftigte Fachkraft dies tun muss. Auch zur erfolgreichen Ausübung einer selbständigen Tätigkeit im Bundesgebiet sehen wir Sprachkenntnisse als zwingend erforderlich an.

- **Zuständigkeit zentraler Ausländerbehörden (§ 71 Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 40 des Entwurfs)**

Wie bereits eingehend hervorgehoben, ist die nunmehr vorliegende Regelung zur Errichtung zentraler Ausländerbehörden durch die Länder zu begrüßen. Sie wahrt das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht der Länder, die Errichtung von Behörden selbst zu regeln, und gibt ihnen die Möglichkeit, entsprechend der Verhältnisse vor Ort passgenaue Zuständigkeitsbestimmungen vorzusehen. Besonders zu begrüßen ist, dass der Bundesgesetzgeber auf eine Regelung verzichten soll, wonach zentrale Ausländerbehörden auch für die Ersterteilung von Aufenthaltstiteln hätten zuständig sein sollen. Welche Vorteile sich für die betroffenen Ausländer und die in Deutschland ansässigen Unternehmen mit der Einrichtung zentraler Ausländerbehörden auch für die Ersterteilung von Aufenthaltserlaubnissen für eingewanderte Fachkräfte verbinden sollten, ist nicht ersichtlich. Zentraler Ansprechpartner des einwanderungswilligen Ausländers ist zunächst nicht die Ausländerbehörde vor Ort, sondern die deutsche Auslandsvertretung in seinem Heimatland, über die die Beantragung eines Visums erfolgt. Unmittelbaren Kontakt zur Ausländerbehörde muss die Fachkraft erst nach ihrer Einreise aufnehmen. Warum es für den Ausländer dann eine Erleichterung sein soll, sich an eine – aller Wahrscheinlichkeit nach weit entfernte – zentrale Ausländerbehörde, statt an die Ausländerbehörde seines neuen Heimatlandkreises oder seiner neuen Heimatstadt zu wenden, leuchtet nicht ein. Eine solche persönliche Kontaktaufnahme mit der zentralen Ausländerbehörde ist schon deshalb unvermeidlich, weil der Ausländer seine Fingerabdrücke zur Ausstellung des elektronischen Aufenthaltstitels dort hinterlassen muss. Eine zweite Anreise ist erforderlich, um den Aufenthaltstitel persönlich in Empfang zu nehmen. Bereits kurz nach Aufnahme der Beschäftigung würden die Fachkräfte damit für die Erledigung ihrer aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten in der Regel für bis zu zwei Tag ausfallen.

Für zentral organisierte, deutschlandweit agierende Unternehmen mag es sich durchaus als Vorteil erweisen, nur einen Ansprechpartner für alle im Zusammenhang mit der Einwanderung von Fachkräften stehenden Fragen zu haben. Solche Unternehmen sind aber nicht der Regelfall. Die deutsche Wirtschaft ist vielmehr dezentral aufgestellt und wird ganz wesentlich durch kleinere, mittelständische Unternehmen geprägt, die vielfach nur über eine Niederlassung – oft im ländlichen Raum – verfügen. Für diese Unternehmen ist es deutlich leichter, mit der vor Ort zuständigen Ausländerbehörde eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im Hinblick auf Abwicklung der Verfahren von einwanderungswilligen künftigen Mitarbeitern aus Drittstaaten zu entwickeln. Das gilt im Übrigen auch für die dezentralen Niederlassungen größerer Unternehmen. Nicht zuletzt die Flüchtlingskrise hat gezeigt, dass unternehmensnahe Entscheidungen und Entscheidungen, die einen engen Kontakt zu den Betroffenen voraussetzen, sinnvoll nur vor Ort und nicht in weit entfernten zentralen Stellen getroffen werden können.

Soweit die Länder von der Möglichkeit Gebrauch machen, eine oder mehrere zentrale Ausländerbehörden mit den in § 71 Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E genannten Aufgaben im Zusammenhang mit der Erteilung von Visa zu betrauen, muss die Abstimmung mit den für den Wohnort zuständigen Ausländerbehörde geklärt werden.

- **Beschleunigtes Verfahren für Fachkräfte (§ 81a AufenthG-E = Art. 1 Nr. 46 des Entwurfs)**

Die Regelungen für ein beschleunigtes Verfahren für Fachkräfte begrüßen wir. Klarstellend weisen wir aber darauf hin, dass die Durchführung solcher Verfahren kein Grund für die Errichtung zentraler Ausländerbehörden ist. Vielmehr sind auch die kommunalen Ausländerbehörden in der Lage, im engen Zusammenwirken mit den Unternehmen vor Ort zu passgenauen Lösungen zu gelangen. Das entspricht auch schon der Praxis.

In diesem Zusammenhang könnten wir uns auch eine stärkere Inpflichtnahme der Arbeitgeber vorstellen, z. B. eine Pflicht zur Unterstützung bei zusätzlichen Integrations- oder Sprachvermittlungsmaßnahmen oder auch eine Pflicht zur (anteiligen) Übernahme von Sozialleistungen im Falle von Kündigungen kurz nach der Einwanderung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages

Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages

Uwe Lübking
Beigeordneter
Deutscher Städte- und Gemeindebund



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)285 C

29.05.2019 // *Stellungnahme des IAB zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2019*

ZUM GESETZENTWURF DER BUNDESREGIERUNG EINES FACHKRÄFTEEINWANDERUNGS- GESETZES

BT-Drucksache 19/8285

Sowie zu den Anträgen

„Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches“ der Fraktion der FDP

BT-Drucksache 19/9924

„Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik“ der Fraktion DIE LINKE

BT-Drucksache 19/9052

„Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen“ der Fraktion DIE LINKE

BT-Drucksache 19/9855

„Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes“ der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

BT-Drucksache 19/6542

Herbert Brücker, Philipp Jaschke, Sekou Keita, Regina Konle-Seidl

1. Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

BT-Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019

1.1 Systematik und Ziele des Gesetzesvorhabens

Der Gesetzentwurf (BT-Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019) sieht ein Artikelgesetz vor, das wesentliche Elemente der erwerbsbezogenen Zuwanderung im bestehenden Aufenthaltsgesetz und der Beschäftigungsverordnung neu regelt. An der Systematik und den Grundsätzen des bestehenden Rechts wird festgehalten.

Grundsätzlich ist die Rechtssystematik von nachrangiger Bedeutung. Vordringlich ist die Frage, ob die einzelnen Zuzugswege und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen transparent und einfach geregelt sind. Hier sind gegenüber dem Status quo keine großen Veränderungen zu erkennen, die Komplexität der Regelungen hat nicht wesentlich abgenommen, in Teilen sogar zugenommen.

Als *Ziele* des Gesetzesvorhabens werden die nachhaltige Steuerung und Steigerung der Einwanderung von Fachkräften, die die deutsche Wirtschaft benötige, genannt. Die Fachkräfteeinwanderung soll in eine migrationspolitische Gesamtstrategie eingebunden werden, die eine ausgewogene Balance zwischen der durch die Asylumigration herausgeforderten Integrationsfähigkeit der Gesellschaft und dem wirtschaftlichen Interesse an der Zuwanderung herstellt. Der Fokus liegt auf der Integration der Einwanderer. Anders als früher, zum Beispiel im Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung von 2005, werden die Protektion und Abschottung des deutschen Arbeitsmarktes nicht mehr als Gesetzesziele erwähnt. Damit wird das Ziel des Schutzes des Arbeitsmarktes gegen Einwanderung zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland aufgegeben. Dieser grundlegende Wechsel in den Gesetzeszielen ist aus Sicht der Forschung sinnvoll, weil er die sich verändernden demografischen und wirtschaftlichen Bedingungen in Deutschland anerkennt.

Der Gesetzentwurf weist in den Gesetzeszielen zu recht auf die Herausforderungen hin, vor denen Deutschland aufgrund seiner demografischen Lage steht: Bis zum Jahr 2060 würde in einem hypothetischen Szenario ohne Migration das Erwerbspersonenpotenzial um rund 40 Prozent sinken, die Mobilisierung inländischer Potenziale etwa durch die weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und die Einführung der Rente mit 67 würde diesen Rückgang nur geringfügig dämpfen. Bei einer Nettozuwanderung von 400.000 Personen pro Jahr – das entspricht in etwa dem Doppelten des historischen Durchschnitts in Deutschland – könnte das Erwerbspersonenpotenzial auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden. Allerdings würde dann der Altersquotient¹ aufgrund der steigenden Lebenserwartung immer noch von gegenwärtig 40 auf knapp 60 Prozent im Jahr 2060 steigen. Diese Entwicklung trifft auf eine sinkende Einwanderung aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU). Aufgrund der Konvergenz der Einkommen, der Ausschöpfung der Migrationspotenziale und des demografischen Wandels ist mittel- und langfristig eine sinkende Einwanderung insbesondere aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU

¹ Der Altersquotient ist hier definiert als das Verhältnis der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter zum Erwerbspersonenpotenzial der 20- bis 64-Jährigen.

auf ein Viertel bis ein Fünftel des gegenwärtigen Niveaus zu erwarten (Fuchs et al., 2019). Ohne einen deutlichen Anstieg der Einwanderung aus Drittstaaten und eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration der Einwanderer sind in Deutschland negative Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Größen wie Wachstum und Produktivität, starke Belastungen der sozialen Sicherungssysteme und die Zunahme von Verteilungskonflikten zwischen und innerhalb der Generationen zu erwarten.

Diese Herausforderungen werden in der Präambel des Gesetzentwurfs zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz grundsätzlich anerkannt. Allerdings verzichtet der Gesetzentwurf in seiner Präambel auf eine Analyse der Probleme der bisherigen Steuerung der Einwanderung in Deutschland. Zusammengefasst entfielen im Jahr 2017 auf alle Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken in Deutschland nur 60.882 Zuzüge, das entspricht 5 Prozent der gesamten Zuzüge nach Deutschland und 11 Prozent der Zuzüge aus Drittstaaten. Diesen Zuzügen standen 21.022 Fortzüge von Personen mit befristeten Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken gegenüber (BAMF, 2018).

Diese Entwicklung ist aus zwei Gründen problematisch: Erstens wird eine Arbeitsmarktintegration aus Drittstaaten auf diesem Niveau nicht ausreichen, um den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials bei einer fallenden Einwanderung aus der EU zu kompensieren. Zweitens zeigen die empirischen Befunde erhebliche Arbeitsmarktnachteile von Gruppen, die nicht über ein Visum zu Erwerbszwecken nach Deutschland zugezogen sind. Grundsätzlich können Personen, die ein Visum zu Bildungs- und Ausbildungszwecken, aus familiären Gründen oder als Schutzsuchende zugezogen sind, gleich oder nach einer Übergangsfrist in Deutschland auch einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Die empirische Evidenz zeigt jedoch, dass diese Gruppen sehr viel später eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und zum Teil auch dauerhaft niedrigere Erwerbstätigenquoten aufweisen (vgl. Brücker, 2015). Eine ähnliche Entwicklung ist nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu beobachten: Bei einer vergleichbaren Qualifikationsstruktur der Einwanderer aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU sind die Beschäftigungsquoten seit Einführung der Freizügigkeit für die Länder der ersten und zweiten Osterweiterungsrunde um rund 20 Prozentpunkte gegenüber dem Niveau vor Einführung der Freizügigkeit gestiegen (Bundesagentur für Arbeit, 2019). Dies zeigt, wie wichtig die Zugangswege für die Arbeitsmarktintegration sind. Wer über Umwege und nicht über einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken nach Deutschland kommt, hat bei gleicher Qualifikation kurzfristig, zum Teil aber auch mittel- und langfristig sehr viel schlechtere Arbeitsmarktchancen.

Eine Fortsetzung des Status quo in den rechtlichen und institutionellen Bedingungen für die Einwanderung nach Deutschland weist deshalb erhebliche Risiken auf: Ganz offensichtlich ist es durch die verschiedenen Novellierungen des Aufenthaltsgesetz in der Vergangenheit nicht gelungen, den Arbeitsmarkt in Deutschland für die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten ausreichend zu öffnen. Bisher konnte dies durch die Einwanderung aus den Mitgliedsstaaten der EU im Rahmen der Personenfreizügigkeit kompensiert werden. Bei einem Rückgang der Einwanderung aus der EU werden sich künftig nicht nur Arbeitsmarktengpässe verschärfen, es werden sich auch die Beschäftigungschancen und vermutlich auch die Qualifikationsstruktur der Neueinwanderer im Durchschnitt verschlechtern. Dies wird sich schrittweise dann auch in der Bildungs- und Sozialstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund niederschlagen.

Diesen Risiken für die künftige Entwicklung des Arbeitsmarktes in Deutschland kann nur durch eine Strategie begegnet werden, die einen Ausgleich zwischen der notwendigen Öffnung des Arbeitsmarktes für die Einwanderung aus Drittstaaten und sinnvollen Anforderungen an die Qualifikation und andere Eigenschaften der Einwanderer, die eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt versprechen, herstellt.

1.2 Grundsätze der Steuerung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Fachkräfteeinwanderung weiterhin durch Mindestanforderungen gesteuert werden soll. Fachkräfte sollen in Deutschland arbeiten können, wenn sie

- über einen Hochschul- oder Berufsabschluss verfügen,
- diese Abschlüsse in Deutschland als gleichwertig anerkannt sind, und
- sie über einen verbindlichen qualifikationsadäquaten Arbeitsvertrag in Deutschland verfügen.

Zusätzlich ist unter eng eingegrenzten Bedingungen der Zuzug zur Arbeitssuche, zur Suche eines Studien- oder Ausbildungsplatzes, zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse und zur Durchführung einer beruflichen Ausbildung in Deutschland möglich.

Die meisten dieser Möglichkeiten bestehen bereits im geltenden Recht. Die wichtigsten Veränderungen sind, dass erstens insbesondere bei Personen mit beruflichen Abschlüssen die Engpassbetrachtung (Positivlisten) entfällt, zweitens die Vorrangprüfung weitgehend abgeschafft und drittens die Möglichkeit der Einreise zur Arbeitssuche auf Personen mit beruflichen Abschlüssen ausgeweitet wird. Zugleich werden die Anforderungen für die Einreise zur Arbeitssuche, zur Anerkennung von Berufsabschlüssen und zur Durchführung einer Ausbildung durch das neu eingeführte Kriterium deutscher Sprachkenntnisse erhöht.

Bei einer Steuerung über Mindestanforderungen kumulieren sich die verschiedenen Restriktionen (Hürden) für die Einwanderung, das heißt, es ist notwendig, jede dieser Hürden zu überspringen, um einwandern zu können (Brücker, 2015). Dies unterscheidet ein System, das durch Mindestanforderungen gesteuert wird, von Punktesystemen, in denen verschiedene Kriterien zumindest zum Teil gegeneinander substituiert werden können. Die gleichen Kriterien wirken deshalb in einem Punktesystem – sofern sie dort nicht auch als Mindestanforderungen definiert werden – sehr viel weniger restriktiv als in einem System, das nach Mindestanforderungen steuert. Aus ökonomischer Sicht sind Punktesysteme der Steuerung über Mindestanforderungen nicht per se überlegen, es kommt auf die Kriterien und ihre Kombination an. Es sollte dem Gesetzgeber nur bewusst sein, dass bei einer Steuerung über Mindestanforderungen weniger Kriterien zum Einsatz kommen können als in einem Punktesystem. So kann die Anforderung deutscher Sprachkenntnisse in einem System von Mindestanforderungen schnell prohibitiv wirken, während es in einem Punktesystem z.B. die Einwanderung von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften immer noch zulässt.

Ganz offensichtlich hat die Kumulation der verschiedenen Kriterien in Deutschland im bisherigen Aufenthaltsgesetz – Qualifikationsanforderungen, Gleichwertigkeit der Abschlüsse, Arbeitsplatzzusage, Einkommensschwellen (bei der Blauen Karte EU), Vorrang-, Vergleichbarkeits- und Arbeitsmarktpfung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA), Positivliste für Fachkräfte mit beruf-

lichen Abschlüssen – so prohibitiv gewirkt, dass die Arbeitsmigration aus Drittstaaten entsprechend gering ausgefallen ist. Aufgrund fehlender kontrafaktischer Evidenz kann aus wissenschaftlicher Sicht nicht mit letzter Gewissheit gesagt werden, welche Kriterien oder Kombination von Kriterien für diese Entwicklung verantwortlich sind.² Aufgrund der Komplexität des deutschen Bildungssystems ist es naheliegend, dass die Anerkennung der Abschlüsse als gleichwertig das wesentliche Hindernis ist. Dafür sprechen auch die niedrigen Antragszahlen aus dem Ausland auf Anerkennung der Abschlüsse. So wurden von insgesamt knapp 25.000 Anträgen auf Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation im Jahr 2017 lediglich 3.597 (~14 %) aus dem Ausland gestellt (BIBB, 2019).

Die Möglichkeit der Steuerung über ein Punktesystem wird in dem Gesetzentwurf nicht diskutiert. Tatsächlich wäre die Einführung eines Punktesystems vor dem Hintergrund der europarechtlichen Restriktionen³ und der deutschen Rechtstradition sehr viel schwerer umzusetzen als das bestehende Recht weiterzuentwickeln. Dies schließt aber nicht aus, dass über einen grundsätzlich anderen Steuerungsmechanismus günstigere Wirkungen erzielt werden könnten. In dieser Stellungnahme wird aber zunächst untersucht, welche Wirkungen von den im Gesetzentwurf vorgenommenen Veränderungen gegenüber dem bestehenden Aufenthaltsgesetz und der Beschäftigungsverordnung zu erwarten sind und welche Handlungsalternativen bei einer Weiterentwicklung des deutschen Rechts bestehen. Auf die grundlegenden Alternativen wird im zweiten Teil der Stellungnahme auf Grundlage der Anträge der Bundestagsfraktionen der FDP, von Bündnis90/Grüne und der Linken eingegangen.

1.3 Kriterien für die Fachkräfteeinwanderung

1.3.1 Verbindliche qualifikationsadäquate Arbeitsplatzzusage

Grundsätzlich ist eine verbindliche Einstellungszusage eine hohe Hürde, die nicht von allen Einwanderungsländern verlangt wird. Es gibt aber starke empirische Evidenz, dass eine Arbeitsplatzzusage beim Zuzug die Beschäftigungschancen kurzfristig wie auch dauerhaft erhöht.⁴ Zudem führt dieses Kriterium dazu, dass sich die Zuwanderung flexibel an die konjunkturelle Lage, aber auch die regionale und sektorale Arbeitsnachfrage anpasst. Insofern ist dieses Kriterium aus volkswirtschaftlicher Perspektive gut begründet und wird durch die vorliegende empirische Evidenz unterstützt.

In ihren Wirkungen problematischer können die Qualifikationsanforderungen der Tätigkeit sein. Grundsätzlich ist angestrebt, dass Personen, die eine Einstellungszusage in einem Beruf mit einer qualifizierten Tätigkeit haben und die Qualifikationsvoraussetzungen für diese Tätigkeit mitbringen, eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können. Tatsächlich verändern sich Arbeitsmärkte und Qualifikationsanforderungen im Zeitverlauf sehr stark, so dass auch in Deutschland viele qualifizierte Beschäftigte im Verlauf ihrer Erwerbsbiografie häufig in anderen Berufen als den Ausbildungsberufen arbeiten. Dies ist in einer dynamischen Volkswirtschaft auch sinnvoll. Statt

² Dafür bräuchte es kontrafaktische Evidenz, d.h. Vergleichsfälle mit anderen Kriterien oder Kriterienkombinationen, die dann längerfristig beobachtet werden können.

³ Vgl. u.a. die Richtlinie 2009/50/EG (Hochqualifiziertenrichtlinie), die den Zugang über die „Blaue Karte EU“ regelt. Die Frage, ob dies die Regelung des Zugangs über ein Punktesystem ausschließt, kann hier nicht diskutiert werden. In der Vergangenheit hatte Deutschland auch unterschiedliche Aufenthaltstitel und Zugangswege für Personen mit akademischen Abschlüssen.

⁴ Eigene unveröffentlichte Untersuchungen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.

einer engen Auslegung wäre deshalb eine weitergefasste Regelung sinnvoll, die sich darauf beschränkt, dass eine qualifizierte Tätigkeit ausgeübt wird, 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).

Es wird also wesentlich von der Auslegung dieser Regelung, vor allem in Hinblick auf die Definition einer qualifizierten Beschäftigung und die dafür notwendigen Qualifikationsvoraussetzungen, ankommen. Das kann sich in der Praxis als nicht trivial erweisen und kann in der Kombination dieser beiden Kriterien zu einer Hürde werden. Zudem kann es langwierige Einzelfallprüfungen notwendig machen. Es bestehen erhebliche Ermessensspielräume, der Prüfungsaufwand für die BA kann hoch sein. Je weiter der Gesetzgeber dieses Kriterium fasst, umso weniger Probleme sind in der praktischen Umsetzung zu erwarten.

1.3.2 Qualifikationskriterien

Grundsätzlich fordert der Gesetzentwurf einen Hochschulabschluss oder einen beruflichen Abschluss als Voraussetzung für die Einwanderung. Bisher war der Zuzug von Personen mit beruflichen Abschlüssen de facto auf Berufe beschränkt, die auf der Positivliste der BA enthalten waren („Engpassberufe“). Dies soll jetzt für alle Berufe geöffnet werden.

Der Gesetzentwurf sieht einige wenige, eng eingegrenzte Ausnahmetatbestände vor, die es ermöglichen von den Qualifikationskriterien abzuweichen. Die meisten dieser Ausnahmetatbestände, beispielsweise die zwischenstaatliche Vereinbarungen wie die Westbalkan-Regelung, sind bereits im geltenden Recht möglich. Neu ist, dass unter bestimmten Bedingungen Berufsabschlüsse oder akademische Abschlüsse im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie durch berufspraktische Erfahrungen substituiert werden können.

Die weitgehende Gleichstellung von Personen mit beruflichen Abschlüssen und Hochschulabsolventen im Gesetzentwurf ist sinnvoll. Längerfristig haben Personen mit mittleren und höheren beruflichen Qualifikationen günstige Integrationsperspektiven im Arbeitsmarkt und auch die gesellschaftliche Teilhabe und intergenerationale Integration wird mit steigendem Bildungsniveau erleichtert. Insofern ist die Fokussierung der Einwanderungspolitik auf Gruppen mit Berufs- und Hochschulabschlüssen angemessen. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die ökonomischen Gewinne der Einwanderung umso höher ausfallen, je unterschiedlicher die Qualifikationsstruktur der eingewanderten Arbeitskräfte ist (Borjas, 1995). In Abwägung mit den Integrationsrisiken ist der Fokus auf Arbeitskräfte mit mittleren und höheren beruflichen Abschlüssen wie im Gesetzentwurf vorgesehen dennoch sinnvoll.

Der Verzicht auf die Steuerung der Einwanderung über Engpasskriterien oder Positivlisten ist ebenfalls grundsätzlich sinnvoll, weil die Prognosefähigkeit von sogenannten Engpassberufen und damit die Steuerungsfunktion von Kriterien wie Vakanzzeiten bei der Besetzung offener Stellen oder das Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitslosen nach Berufsgruppen fragwürdig ist. Der Arbeitsmarkt kann häufig auch sehr gut Arbeitskräfte integrieren, wenn diese nicht in Berufen tätig sind, die auf Positivlisten enthalten sind. Die empirische Analyse der Erwerbsverläufe von

Migranten zeigt, dass die Integrationschancen von Personen mit qualifizierten Abschlüssen unabhängig von der Branche und dem Beruf günstig sind, sofern sie zu Erwerbszwecken oder als im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit zugezogen sind.⁵

Sonderregelungen im Fall von Vermittlungsabsprachen wie z.B. dem Triple-Win-Konzept der BA waren bereits im bestehenden Recht möglich, aber die Handlungsspielräume werden durch das neue Recht ausgeweitet. Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen solcher Absprachen werden gering sein, aber möglicherweise können hier neue Praktiken erprobt werden, die als Blaupause für künftige Reformen des Einwanderungsrechts dienen können. Je nach Handhabung können diese neuen Regelungen für die Vermittlungsabsprachen deshalb mittelfristig durchaus weitreichende Folgen haben.

Die Öffnung für Personen mit ausgewiesenen berufspraktischen Kenntnissen trägt den Unterschieden in den Ausbildungssystemen Rechnung. Viele Personen üben qualifizierte oder hochqualifizierte Tätigkeiten aus, ohne dass einschlägige Bildungs- und Berufsabschlüsse vorliegen. Hier ist ein Flexibilitätsspielraum geschaffen worden, der bisher nur unter bestimmten Bedingungen im Rahmen der Regelungen für die Blaue Karte EU und damit im Hocheinkommensbereich bestand. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass diese Regelung in großem Umfang Anwendung findet: Die Ausnahmeregelung ist auf den IKT-Sektor beschränkt, es bedarf der Prüfung der erworbenen Qualifikationen, und dann werden sehr weitgehende Anforderungen an die Arbeitgeber gestellt, Kosten für Sozialleistungen und die Rückführung zu übernehmen. Das dürfte wegen der schwer kalkulierbaren Risiken im Einzelfall häufig prohibitiv wirken.

1.3.3 Anerkennung der Gleichwertigkeit von Abschlüssen

An dem Grundsatz der Gleichwertigkeit und den Verfahren der Anerkennung von beruflichen Abschlüssen und Hochschulabschlüssen hält der Gesetzentwurf explizit fest. Zeitlich erweitert wird dagegen die Möglichkeit, dass Personen zur Anerkennung ihrer Abschlüsse nach Deutschland einreisen und in geringem Umfang (zehn Stunden/Woche) erwerbstätig sein können, allerdings wurden als neues Kriterium deutsche Sprachkenntnisse aufgenommen (vgl. 1.3.5).

Außerdem kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) durch die Beschäftigungsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates für Berufe und bestimmte Beschäftigungen die Bedingungen definieren, unter denen die BA einer Beschäftigung ohne Gleichwertigkeitsprüfung zustimmen kann. Die Verfahren zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse sollen beschleunigt werden, u. a. durch eine neu einzurichtende zentrale Ausländerbehörde auf Länderebene. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren kann von den Unternehmen beantragt werden.

Im Grundsatz bleibt damit die wichtigste Hürde für die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte unverändert bestehen. Damit sind zwei Probleme verbunden. Erstens kommen viele qualifizierte Fachkräfte für die Einwanderung nach Deutschland nicht in Frage, weil ihre Abschlüsse aufgrund der unterschiedlichen Bildungssysteme nicht vergleichbar sind. Dem wird teilweise durch den Weg der Anerkennung berufspraktischer Kenntnisse, hier wiederum nur im IKT-Sektor, Rechnung getragen. Dies wird aber nur in geringem Umfang dazu beitragen, die Hürden für diese Gruppe zu überwinden. Welche Rolle mögliche Ausnahmeregelungen spielen werden, kann heute noch nicht beurteilt werden.

⁵ Eigene Auswertungen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.

Das zweite Problem besteht in dem materiellen und zeitlichen Aufwand der Verfahren. Bislang ist die Zahl der Personen, die ein Anerkennungsverfahren aus dem Ausland in Deutschland betreiben haben, verschwindend gering.

Offensichtlich wirkt diese Barriere prohibitiv für die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften nach Deutschland, zumal Einwanderungsländer wie Kanada auf derartige Anerkennungsverfahren (in nicht reglementierten Berufen) verzichten, sofern eine Arbeitsplatzzusage vorliegt.⁶

Dieses Problem soll durch das beschleunigte Fachkräfteverfahren entschärft werden. Die dort vorgesehene Festlegung und Beschleunigung von Fristen und die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle ist ohne Zweifel zu begrüßen. Es wird sich erst in der Praxis beweisen müssen, ob die vorgeschlagenen Regelungen tatsächlich eine Verfahrensbeschleunigung bewirken werden und ob die potenziellen Antragsteller nicht auf andere Zielländer der Migration ausweichen, die in der Regel keine derartig umfassenden Gleichwertigkeitsprüfungen verlangen.

1.3.4 Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit

Bevor ein Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erteilt wird, muss die BA im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen, vergleichbares Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen weiterhin zustimmen (Vergleichbarkeitsprüfung). Gleiches gilt für die Prüfung der gesamtwirtschaftlichen, strukturellen und regionalen Arbeitsmarktbedingungen (Arbeitsmarktprüfung), die sich in der Praxis allerdings in der Regel nicht als effektive Hürde erweist. Die Vorrangprüfung wird dagegen grundsätzlich abgeschafft. Ausnahmen werden durch die Beschäftigungsverordnung geregelt. Das BMAS kann die Vorrangprüfung zeitlich begrenzt wiedereinführen, etwa in Konjunktur- und Arbeitsmarktkrisen sowie in Arbeitsmarktregionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit.

Der Verzicht auf die Vorrangprüfung ist sinnvoll, auch wenn die Vorrangprüfung sich in der Praxis nicht als sehr hohe Hürde erwiesen hat. Die Vorrangprüfung ist ein vergleichsweise ineffizientes Schutzinstrument, weil es schwierig ist, den Nachweis zu führen, dass die entsprechende Stelle auch mit einem deutschen Arbeitnehmer oder bevorrechtigtem ausländischen Staatsangehörigen besetzt werden kann.

Hervorzuheben ist auch, dass damit ein Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik verbunden ist: Das Gesetzesvorhaben erkennt damit an, dass Einwanderung in der Regel nicht zu Verdrängungseffekten am Arbeitsmarkt führt⁷ und stellt zu Recht die Frage der Arbeitsmarktintegration in den Vordergrund der Einwanderungssteuerung.

1.3.5 Andere Möglichkeiten des Aufenthaltes

Die *Einreise zur Arbeitssuche für sechs Monate* war bereits in der Vergangenheit für Personen mit akademischen Abschlüssen möglich. Sie wird jetzt auf Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung ausgeweitet. Eine Beschäftigung während dieser Frist ist, mit Ausnahme von Probearbeiten, ausgeschlossen. Die Anforderung deutscher Sprachkenntnisse (mindestens auf B1-Niveau) wurde neu aufgenommen. Zudem müssen die Anerkennung eines Abschlusses vor der

⁶ In Australien und Neuseeland, in denen keine feste Arbeitsplatzzusage für die Einwanderung notwendig ist, bedarf es eines „Assessment“ der beruflichen Qualifikation, also einer Einschätzung die z.B. online vorgenommen wird, aber keiner Anerkennung.

⁷ Nicht alle, aber die meisten empirischen Studien bestätigen diese Befunde, vgl. z.B. Brücker/Jahn (2011), Brücker et al. (2014), D'Amuri et al. (2010), Weber/Weigand (2014).

Einreise sowie ein Nachweis ausreichender Existenzmittel zum Bestreiten des Lebensunterhalts vorliegen.

Bisher ist die Zahl der Hochschulabsolventen, die zur Arbeitsplatzsuche einreisen, verschwindend gering. Das dürfte auf die Voraussetzung der Anerkennung der Abschlüsse vor der Einreise zurückzuführen sein. Die neu eingeführte Hürde deutscher Sprachkenntnisse wird diese Zahlen weiter reduzieren. Diese Anforderung ist, da in den meisten Herkunftsländern Deutsch nicht als Fremdsprache zum Regelangebot in den Schulen gehört, eine hohe Hürde. Es ist schwer vorstellbar, dass jemand aus dem Ausland zunächst die deutsche Sprache erlernt und die Anerkennung seiner Abschlüsse betreibt, nur um sechs Monate für die Arbeitsplatzsuche einreisen zu dürfen. Insofern dürfte diese Regelung auch in Zukunft gleichermaßen für Hochschulabsolventen wie für Personen mit beruflichen Abschlüssen de facto wirkungslos bleiben. Dies wird die Wirksamkeit des Gesetzes nicht unerheblich beeinträchtigen, weil eine effiziente Arbeitssuche eine zentrale Voraussetzung für den künftigen Arbeitsmarkterfolg ist.

Ferner bestehen Möglichkeiten zur Arbeitssuche für Absolventen deutscher Hochschulen, deutscher beruflicher Bildungseinrichtungen, von Forschern mit einer Tätigkeit in Deutschland und ähnliche Fälle, die sich bis zu 18 Monate in Deutschland aufhalten und einer Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen. Anders als die übrigen Regelungen des Gesetzes sind die Regelungen zur Arbeitssuche zunächst auf fünf Jahre befristet.

Einen *Aufenthalt zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse* sieht der geltende Rechtsrahmen bereits für einen Zeitraum von 18 Monaten vor. An der bestehenden Regelung wurde im Wesentlichen festgehalten, die Aufenthaltsdauer kann auf Antrag um weitere sechs Monate verlängert werden. Neu aufgenommen wurde, dass jetzt deutsche Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 nachgewiesen werden müssen.

Die bisherigen Regelungen des Aufenthalts zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen wurden bisher kaum genutzt. Dies dürfte auf die hohe Ungewissheit des Aufenthaltsstatus und den Ausgang der Anerkennungsverfahren zurückzuführen sein. Dies macht einen solchen Aufenthaltstitel unattraktiv. Daran dürften die neuen Regelungen wenig verändern. Zudem wurde mit der Anforderung von Sprachkenntnissen auf dem Niveau B1 eine weitere, hohe Hürde aufgenommen. Schließlich dürfte die Einzelfallprüfung der berufspraktischen und theoretischen Kenntnisse vor der Aufnahme einer Beschäftigung mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass die Option der Ausübung einer Beschäftigung in einem qualifizierten Beruf bzw. einem Beruf, der im Zusammenhang mit dem angestrebten qualifizierten Beruf steht, quantitativ in einem relevanten Umfang in Anspruch genommen werden wird.

Das bisherige Recht sieht bereits die Möglichkeit vor, dass Staatsangehörige aus Drittstaaten einreisen, um eine berufliche Ausbildung in Deutschland zu machen. Diese Möglichkeit wird bisher nur in geringem Umfang genutzt. Zur Ausbildungsplatzsuche dürfen jetzt auch Personen für sechs Monate einreisen, die bis zu 25 Jahre alt sind, einen Abschluss einer Auslandsschule besitzen, der einem deutschen Abschluss gleichgestellt ist und über gute deutsche Sprachkenntnisse (B2) verfügen.

Die Bedingungen für die Einreise zur Ausbildungsplatzsuche sind somit so restriktiv gestaltet, dass sie allenfalls für einen sehr kleinen Kreis in Frage kommen. Vermutlich haben die Absolventen der Auslandsschulen mit guten deutschen Sprachkenntnissen auch eher Interesse an einem

Studienplatz. Die Bedingungen für die Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses in Deutschland wurden nicht verändert. Das Aufrechterhalten der Vorrangprüfung ist nicht konsistent mit der sonstigen Argumentation des Gesetzesentwurfs. Insgesamt ist nicht zu erwarten, dass durch die neuen Regelungen die Zahlen der Auszubildenden aus dem Ausland deutlich steigen werden. Dies wäre allerdings auch bei einer weniger restriktiven Regelung schwierig zu erreichen, weil die Migration in einem Alter, in dem die berufliche Ausbildung in Deutschland erfolgt, eher eine Ausnahme ist. Sinnvoll ist die Option des Ausbildungsplatzwechsels bei unverschuldetem Abbruch einer Ausbildung, weil es die Abhängigkeit der Auszubildenden von den Arbeitgebern verringert und die Qualität des Matches zwischen Auszubildendem und Ausbildungsplatz erhöhen dürfte.

Insgesamt werden die Bedingungen der Einreise für die Arbeitssuche, die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen und die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung nicht erleichtert, sondern insbesondere durch die Aufnahme des Sprachkriteriums erheblich erschwert. Da die Zahlen bereits in der Vergangenheit sehr gering waren, ist auch in Zukunft nicht davon auszugehen, dass sich diese Regelungen entgegen der Intention des Gesetzentwurfs unter ökonomischen oder anderen Kriterien als relevant erweisen werden.

1.4 Aufenthaltsdauer und Niederlassungserlaubnis

Berufliche und akademische Fachkräfte erhalten eine Aufenthaltserlaubnis für vier Jahre, sofern das Arbeitsverhältnis oder die Zustimmung der BA nicht für einen kürzeren Zeitraum befristet ist. Eine Niederlassungserlaubnis können Fachkräfte nach vier Jahren erhalten, wenn sie einen der Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz besitzen, 48 Monate lang Beiträge zur Rentenversicherung geleistet haben und über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse (B1) verfügen.

Inhaber einer Blauen Karte EU können bereits nach 33 Monaten eine Niederlassungserlaubnis beantragen. Für besonders hoch qualifizierte akademische Forscher, Wissenschaftler und Lehrkräfte wurden erleichterte Möglichkeiten für die Erlangung einer Niederlassungserlaubnis geschaffen.

Die Gleichstellung von beruflichen und akademischen Fachkräften ist auch hier sinnvoll. Grundsätzlich sind die Fristen angemessen. Sie schaffen gleichermaßen Anreize für eine Integration in Deutschland, sichern den Sozialstaat und stellen die notwendige Rechtssicherheit für die Investitionen in Sprachkenntnisse her.

1.5 Verfahrensvereinfachungen

Die Verwaltungsverfahren und Kooperation zwischen zuständigen Behörden wie Auslandsvertretungen, Visa-Stellen, Ausländerbehörden, Arbeitsverwaltung und für die Anerkennung zuständigen Einrichtungen sollen unter anderem durch Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde auf Länderebene verbessert werden. Diese ist unter anderem für die Ersterteilung von Aufenthaltserlaubnissen, Vorabzustimmungen zu Visa, der Entgegennahme und Weiterleitung von Anträgen zur Anerkennung von Abschlüssen und die Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens zuständig.

Auf Antrag der Unternehmen kann in Vollmacht der Fachkräfte ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren durchgeführt werden. Der Antrag ist bei der zentralen Ausländerbehörde zu stellen. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren enthält eine Reihe von Fristen für die Visumserteilung.

Diese Maßnahmen sind alle ohne Zweifel sinnvoll, sie müssen sich allerdings in der Praxis beweisen. Vielversprechend sind die Fristen für die Visumserteilung und die Anerkennung von Abschlüssen bei dem beschleunigten Fachkräfteverfahren. Damit wird ein Rechtsanspruch auf zügige Bearbeitung der Anträge geschaffen. Dies ist auch notwendig, weil im Regelfall nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Arbeitgeber mehr als drei Monate nach Erteilung einer Einstellungsversicherung auf die Besetzung eines Arbeitsplatzes warten wird.

1.6 Fazit und Handlungsalternativen

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung sieht keine grundlegende Reform des Einwanderungsrechts in Deutschland vor, aber eine Reihe von Änderungen im Detail. Erkennbar sind im Wesentlichen drei Änderungen gegenüber dem Status quo. Erstens die Gleichstellung von Personen mit beruflichen Abschlüssen mit Personen mit akademischen Abschlüssen. Das ermöglicht die Einwanderung von Personen mit beruflichen Abschlüssen auch dann, wenn es sich nicht um sogenannte Engpassberufe handelt, die auf einer Positivliste festgelegt waren. Zweitens die weitgehende Abschaffung der Vorrangprüfung. Drittens werden bei einer Reihe von Möglichkeiten der Einreise explizit deutsche Sprachkenntnisse gefordert, auch dann, wenn dies vorher nicht oder nicht in diesem Umfang notwendig war (Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche, Aufenthalt zur Ausbildungsplatzsuche, Aufenthalt zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse).

Die ersten beiden Maßnahmen sind sinnvoll, werden aber die Steuerung der Einwanderung nicht grundlegend verändern. Die dritte Maßnahme kann restriktiv wirken und die geringe Nutzung dieser Einwanderungsoptionen in der Vergangenheit bzw. der neu geschaffenen Optionen verstärken. Deutsche Sprachkenntnisse fördern zwar ohne Zweifel die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft. Das in vielen Regelungen geforderte Sprachniveau B1 nach dem Europäischen Referenzrahmen setzt im Regelfall 800 Unterrichtsstunden voraus. Deutsch ist keine Weltsprache und wird es auch auf absehbare Zeit nicht werden, so dass in der Regel Deutsch nicht als führende Fremdsprache an Schulen im Ausland unterrichtet wird. Das schränkt die Möglichkeiten, Deutsch als Kriterium für die Einwanderungssteuerung zu verwenden, ein. Es ist deshalb sehr viel sinnvoller, auf den Spracherwerb in Deutschland zu setzen und diesen gezielt zu fördern, auch durch Anreize im Aufenthaltsrecht, die das neue Recht sinnvollerweise vorsieht.

Die Ausweitung der Möglichkeit zur Arbeitsplatzsuche auf Personen mit beruflichen Abschlüssen wird voraussichtlich nahezu keine Wirkungen haben. Das gleiche gilt für die Möglichkeiten zur Ausbildungsplatzsuche. Die neue Einführung des Sprachkriteriums dürfte die Nutzung dieser Einwanderungsoptionen weiter senken.

Etwas erweitert wurden die Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen, die sich zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen in Deutschland aufhalten. Bislang wurden die bestehenden Regelungen kaum genutzt. Einigen vorsichtigen Liberalisierungen steht auch hier das neue eingeführte

Sprachkriterium gegenüber. Die quantitativen Wirkungen dieser Reform werden deshalb vermutlich auch überschaubar bleiben.

Die rechtliche Lage für die Anerkennung beruflicher Abschlüsse soll im Grundsatz unverändert bleiben. Die niedrige Zahl der aus dem Ausland betriebenen Anträge auf Anerkennung beruflicher Abschlüsse spricht dafür, dass diese Hürde in der Vergangenheit auch für qualifizierte Arbeitskräfte prohibitiv war. Der Gesetzentwurf erhofft sich eine Lockerung der Hürden durch Verwaltungsvereinfachungen. Tatsächlich werden mit der Einführung einer zentralen Ausländerbehörde auf Länderebene, von Clearing-Stellen für die Anerkennung sowie das beschleunigte Fachkräfteverfahren erhebliche Veränderungen in den Verwaltungsabläufen geschaffen. Besonders die Einführung von ehrgeizigen Fristen im beschleunigten Fachkräfteverfahren könnte zu wirksamen Erleichterungen führen. Diese Reformen können die Effizienz der Abläufe und damit die Verfahren erheblich beschleunigen und erleichtern, sie müssen sich allerdings erst in der Praxis beweisen.

Das grundsätzliche Problem, dass das berufliche System Deutschlands nur schwer mit dem System anderer Länder vergleichbar ist, und die Anerkennung von Abschlüssen deshalb für große Gruppen qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland eine schwer zu überwindende Hürde mit hoher Ungewissheit über den Ausgang der Verfahren darstellt, dürfte aber erhalten bleiben. Um dies zu überwinden, wären grundlegendere Reformen notwendig gewesen, etwa der Rückgriff auf Teilanerkennungen oder die größere Akzeptanz landesüblicher Zertifikate.

Die Option der Anerkennung von besonderen, durch berufspraktische Erfahrungen gewonnenen Kenntnissen könnte eine erste Öffnung sein. Die Regelung ist allerdings durch die Beschränkung auf den IKT-Sektor sehr zurückhaltend umgesetzt und besitzt eher einen experimentellen Charakter. Die Ergebnisse können aber für weitere Reformen interessant sein.

Kritisch ist zu bewerten ist, dass viele Fragen von Beurteilungen der zuständigen Stellen (Sprachkenntnisse, qualifikationsadäquate Beschäftigung und Ähnliches) abhängen, die die Ungewissheit über den Ausgang des Einwanderungsverfahrens erhöhen. Insofern kann von höherer Transparenz und Vereinfachung des neuen Rechts keine Rede sein.

Grundsätzlich gilt: Das Gesetzesvorhaben setzt auf eine aufwändige Prüfung von Qualifikationen, Sprachkenntnissen, Arbeitsbedingungen und Ähnlichem im Einzelfall. In der Praxis werden Arbeitgeber Stellen nur in Ausnahmefällen länger als drei Monate offenhalten. In dieser Frist müssen alle Verfahrensschritte einschließlich der Visaerteilung durch die Auslandsvertretungen durchgeführt worden sein. Es bedarf deshalb eines erheblichen Ausbaus und einer Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung im In- und Ausland, wenn dies erreicht werden und zugleich die Einwanderung von Fachkräften spürbar gesteigert werden soll. Dies erfordert ein integriertes Management und eine Reform aller Verfahrensabläufe.

Aus wissenschaftlicher Sicht können die Wirkungen eines komplexen Gesetzes mit zahlreichen Einzelregelungen auf Umfang und Struktur der Einwanderung nicht evidenzbasiert quantifiziert werden. Zudem ist noch offen, wie das Gesetz umgesetzt wird, d.h. ob die angestrebten Verwaltungsvereinfachungen und -beschleunigungen tatsächlich erreicht werden. Plausibilitätsüberlegungen, die sich auf die Erfahrungen der Wirksamkeit der bisherigen Regelungen in der Vergangenheit stützen, sprechen jedoch nicht dafür, dass durch das Gesetz eine erhebliche Steigerung der Arbeitsmigration aus Drittstaaten erreicht werden kann.

Wenn durch das neue Recht trotz zahlreicher Änderungen im Detail tatsächlich der Status quo im Wesentlichen beibehalten werden sollte, wirft dies Risiken für die künftige wirtschaftliche und soziale Entwicklung Deutschlands auf: Wenn auch künftig nur rund ein Zehntel der Einwanderung aus Drittstaaten für Erwerbszwecke erfolgt, dürften sich sowohl die Qualifikationsstruktur als auch die Arbeitsmarktchancen der Zuwanderer und damit langfristig auch der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland verschlechtern. Dies wirft entsprechende Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung und die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme auf.

Der Gesetzentwurf ist erkennbar durch das Ziel geprägt, Arbeitsmarktrisiken von Neueinwanderern möglichst weitgehend auszuschließen, dies wird aber mit einem hohen Preis erkaufte: Für die meisten qualifizierten Arbeitskräfte liegt die Hürde für die Einwanderung nach Deutschland höher als in anderen Ländern. Die empirischen Befunde über die Integrationsverläufe von Einwanderern in Deutschland zeigen, dass Personen mit Hochschul- und Berufsabschlüssen, die als Bürger der EU oder als Drittstaatsangehörige über ein Visum zu Erwerbszwecken nach Deutschland gelangt sind, vergleichbare oder günstigere Beschäftigungschancen als der Durchschnitt der Bevölkerung in Deutschland haben. Diese Aussichten erhöhen sich noch einmal, wenn beim Zuzug eine Beschäftigungszusage oder ein Arbeitsvertrag vorlag.

Diese Befunde weisen den Weg zu möglichen Handlungsalternativen: Ein wirksames Fachkräfteeinwanderungsgesetz sollte sich an wenigen Kriterien orientieren, die nach der vorliegenden Evidenz tatsächlich für eine erfolgreiche Integration ausschlaggebend sind: das Vorliegen einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss, den Nachweis von Mindestausbildungs- und Studienzeiten, sowie das Vorliegen einer verbindlichen Arbeitsplatzzusage mit qualifizierten Tätigkeitsanforderungen (Fachkraft, Spezialisten, Experten). Zugleich ist über eine Vergleichbarkeitsprüfung sicherzustellen, dass die landesüblichen Arbeitsbedingungen nicht in Frage gestellt werden. Die vorliegenden empirischen Befunde sprechen dafür, dass bei Vorliegen dieser Voraussetzungen mit einer erfolgreichen Beschäftigungsbiografie der eingewanderten Arbeitskräfte zu rechnen ist. Es ist richtig, dass deutsche Sprachkenntnisse und die Anerkennung von Abschlüssen positive Erträge im deutschen Arbeitsmarkt haben. Der Gesetzgeber sollte aber beides nicht zur Zugangsvoraussetzung machen, sondern durch Unterstützungsmaßnahmen und ggf. aufenthaltsrechtliche Bedingungen wie die Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis starke Anreize schaffen, in Deutschland in den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse und die Anerkennung von Abschlüssen zu investieren. Auf diesem Weg könnte ein angemessener Ausgleich zwischen der Öffnung des Arbeitsmarktes für qualifizierte Fachkräfte und den Anforderungen an eine erfolgreiche Integration hergestellt werden.

2. Anträge der Bundestagsfraktionen der FDP, Bündnis90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE

2.1 Antrag der Fraktion der FDP

Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches

BT-Drucksache 19/9924 vom 07.05.2019

2.1.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge des Antrags

In dem Antrag der FDP-Fraktion werden Eckpunkte für ein neues Einwanderungsgesetzbuch „aus einem Guss“ vorgeschlagen. Diese betreffen die Einwanderung in den Arbeitsmarkt, politisches Asyl und Schutz für Kriegsflüchtlinge, das Asylverfahren, Abschiebungen und Rückführungen, Integration, die Niederlassungserlaubnis und Staatsbürgerschaft und den Grenzschutz. Begründet wird die Notwendigkeit eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuchs mit den weltweit wachsenden Migrationsbewegungen, die eine wirksame Steuerung der Einwanderung erfordern. Dabei sollen Instrumente differenziert nach humanitärer Zuwanderung und Erwerbsmigration (qualifizierte Einwanderung) unterscheiden. Der Antrag der FDP-Fraktion bemängelt ferner, dass das geltende Recht für die Erwerbsmigration überkomplex ist und nicht die Anforderungen erfüllt, um im Wettbewerb mit anderen Einwanderungsländern erfolgreich zu sein.

Der Vorschlag eines Einwanderungsgesetzbuchs nach dem Vorbild des Sozialgesetzbuchs wurde ursprünglich vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration gemacht. Grundsätzlich ist es richtig, dass das Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht konsistent und systematisch gestaltet sein soll und verschiedene Formen der Einwanderung und des Aufenthalts, wie z.B. die Erwerbsmigration und humanitäre Migration voneinander unterscheiden soll. Diese Unterscheidungen nimmt das geltende Recht selbstverständlich vor, richtig ist, dass die Transparenz und Einfachheit der Regeln erhöht werden kann und in allen Bereichen des Einwanderungs- und Aufenthaltsrechts Reformbedarf besteht. Der Antrag macht viele Vorschläge zur Neugestaltung des Asylrechts und der Steuerung der humanitären Migration, die in vielen Bereichen interessant und diskussionswürdig sind. Eine nähere Diskussion dieser Aspekte übersteigt allerdings den Rahmen dieser Stellungnahme. Vor dem Hintergrund der Anhörung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz konzentriert sich diese Stellungnahme deshalb auf die Vorschläge der FDP-Fraktion zur Steuerung der Erwerbsmigration.

Für eine einfachere Steuerung der *Einwanderung in den Arbeitsmarkt* wird ein Zwei-Säulen-System vorgeschlagen: Erstens, eine überarbeitete *Blue Card* als Kerninstrument der *Fachkräfteeinwanderung mit Arbeitsplatzangebot* und zweitens, eine *Chancenkarte* mit einem *Punktesystem* zur Steuerung der Vergabe von Visa zur *Arbeitssuche*.

Für die Überarbeitung der *Blue Card* wird folgendes vorgeschlagen:

- die Ausdehnung der *Blue Card* auf Fachkräfte aus Ausbildungsberufen mit Berufserfahrung;

- die Anpassung der Gehaltsgrenzen der Blue Card an die tatsächlichen („realistischen“) Einkommensverhältnisse in den einzelnen Branchen, wobei soweit vorhanden an Tarifverträge angeknüpft werden soll;
- das Erteilen einer Aufenthaltserlaubnis für die Familienangehörigen aller Fachkräfte;

Die neu einzuführende *Chancenkarte* soll folgende Aspekte umfassen:

- die Einführung der *Chancenkarte* richtet sich an Arbeitsuchende (d.h. Personen ohne verbindliche Arbeitsplatzzusage) als Fortentwicklung des § 18c Aufenthaltsgesetz (Aufenthalt zur Arbeitssuche);
- für sie soll ein *Punktesystem* eingeführt werden. Die Kriterien richten sich nach der Integrationsprognose: Bildungsgrad, Deutsch- oder auch gute Englischkenntnisse, Alter, Berufserfahrung und aktueller Fachkräftebedarf;
- das Visum zur Arbeitssuche soll im Vergleich zum bestehenden § 18c Aufenthaltsgesetz auf zwölf Monate ausgedehnt und auf beruflich Ausgebildete ausgeweitet werden;
- die Ausstellung einer Chancenkarte, also eines Visums zur Arbeitssuche, ist zudem an die Bedingung geknüpft, dass sich die Arbeitsuchenden selbst finanzieren können und keinen Anspruch auf Sozialleistungen haben;

Darüber hinaus schlägt der Antrag noch folgende Änderungen des Aufenthaltsrechts vor:

- für Ausbildungsstellen soll die Vorrangprüfung entfallen;
- Kriterien für Einwanderung zur selbständigen Tätigkeit sollen auf eine Investitionssumme von 125.000 Euro und die Schaffung von drei Arbeitsplätzen gesenkt werden. In einem weiteren Schritt soll die EU-Richtlinie zu einer Chancenkarte für Selbständige weiterentwickelt werden;
- Anerkennungsverfahren für berufliche Qualifikationen sollten transparenter durchgeführt werden. Es wird eine einzige bundesweit zuständige Anerkennungsstelle für jeden Beruf vorgeschlagen;
- Testverfahren und ggf. Nachqualifizierungsverfahren sollen dann vorgesehen werden, wenn kein Nachweis über vorhandene Qualifikationen möglich ist oder die Vergleichbarkeit eines ausländischen Bildungsabschlusses mit einem inländischen unklar ist;
- Es soll eine behördliche Trennung zwischen Asyl und erwerbsbezogener Einwanderung geben. Die BA soll zentrale Ansprechpartnerin bei erwerbsbezogenen Einwanderungswegen, das BAMF für Asyl sein;
- One-Stop-Konzepte: Behördenkooperation für Einwanderungsinteressierte; Ausbau von Werbung, Information und Beratung im Rahmen z.B. von „Make it in Germany“;
- Ausländerbehörden und Visa-Stellen der Botschaften sollen zu Service-Centren mit einheitlichem Servicelevel weiterentwickelt werden;
- Abkommen mit Partnerländern zur Anwerbung nach dem Vorbild von Triple-Win der BA/GIZ.

2.1.1 Bewertung

Der Antrag beschreibt in seiner Analyse zahlreiche Probleme des bestehenden Rechts zutreffend. Die vorgeschlagene Steuerung der Erwerbsmigration über zwei Säulen – Blaue Karte EU und die Chancenkarte – birgt allerdings auch Risiken. Im Grundsatz ist eine Mischung aus nachfrageorientierten Elementen der Steuerung (wie z.B. eine Arbeitsplatzzusage) und angebotsorientierten Elementen (Humankapitalcharakteristika) sinnvoll und erfolgreich in Einwanderungsländern wie Australien, Kanada und Neuseeland erprobt worden. Allerdings werden dort nicht zwei Steuerungssysteme – die Steuerung über Mindestanforderungen und über Punktesysteme – separat vorgeschlagen, sondern in ein Punktesystem der Steuerung integriert. Dies ist wegen der europarechtlichen Vorgaben – vor allem durch die Hochqualifiziertenrichtlinie (Blaue Karte EU) – in Deutschland allerdings schwer umzusetzen. Insofern wäre der von der FDP-Fraktion vorgeschlagene Weg eine juristisch gangbare Option. Die Wirkungen hängen allerdings von der Ausgestaltung des Systems ab.

In Deutschland entfällt gegenwärtig nur rund ein Prozent der Einwanderung aus Drittstaaten auf die Blaue Karte EU. Die Erwartungen, die mit der Einführung dieses Systems verbunden waren, haben sich damit nicht erfüllt – gleiches gilt für andere europäische Länder, wo die Anteilszahlen mitunter noch geringer sind. Dies dürfte an der Kriterienkombination liegen, die in der Regel prohibitiv wirkt: (1) verbindliche Arbeitsplatzzusage, (2) Einkommensschwellen, (3) Hochschulabschlüsse oder eine vergleichbare, durch Berufserfahrung nachgewiesene Qualifikation, (4) Anerkennung der Abschlüsse, (5) Zustimmung der BA nach unterschiedlichen Kriterien. Die meisten qualifizierten Einwanderer haben es vorgezogen, die Wege nach § 18 des Aufenthaltsgesetzes oder andere Zuzugswege zu nutzen.

Der Antrag will nun die einzelnen Schwellen senken, damit die Blaue Karte EU wirksam wird. Vor allem sollen die Gehaltsschwellen gesenkt werden und die Qualifikationsanforderungen auch auf Personen mit einer qualifizierten Berufsausbildung ausgedehnt werden.⁸ Allerdings soll grundsätzlich an der Gleichwertigkeitsprüfung der Abschlüsse festgehalten, aber diese flexibler ausgestaltet werden. Insofern enthält dieser Vorschlag nicht weniger Restriktionen als die im Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vorgeschlagenen Regelungen für Hochschulabsolventen und Fachkräfte mit beruflichen Fachkräften, sondern stellt die gleichen Anforderungen und fordert noch zusätzlich eine Einkommensschwelle. Zu einem gewissen Grad ist eine solche Schwelle auch im Gesetzesentwurf der Bundesregierung durch die Vergleichbarkeitsprüfung gegeben.

Der Vorschlag der FDP-Fraktion würde allerdings dann eine Liberalisierung der Zugangswege beinhalten, wenn auf die Gleichwertigkeitsprüfung verzichtet würde. Man könnte argumentieren, dass durch einen Arbeitsvertrag mit Einkommensschwelle die Marktfähigkeit der geforderten beruflichen Qualifikationen nachgewiesen sei, so dass auf eine Gleichwertigkeitsprüfung verzichtet werden kann. Vor dem Hintergrund der empirischen Evidenz, die wir u.a. durch die Einwanderung aus der EU haben, kann davon ausgegangen werden, dass ein solches Vorgehen nicht mit Integrationsrisiken verbunden ist (s.o.).

Bei der Festlegung realistischer Einkommensschwellen sind nicht nur die durchschnittlichen branchen- und berufsüblichen Verdienste zu berücksichtigen, sondern auch die Erwerbsbiografien

⁸ Dies würde eine entsprechende Novellierung des europäischen Rechts erfordern. Ob dies realistisch ist, kann hier nicht beurteilt werden.

der Migranten: Der deutsche Arbeitsmarkt zeichnet sich durch eine stark senioritätsbezogene Entlohnung aus. Da Migranten beim Zuzug in der Regel sehr jung sind, bzw. die Berufserfahrung aus dem Ausland einen vergleichsweise geringen Wert am deutschen Arbeitsmarkt hat, sind die Einstiegsgehälter in der Regel sehr viel geringer als die Durchschnittsgehälter in den jeweiligen Branchen und Berufen. Eine an ökonomischen Kriterien orientierte Festlegung von Verdienstschwel-len sollte sich deshalb an den Einstiegsgehältern in den jeweiligen Berufen und Branchen orientieren.

Die Vorschläge des Gesetzesentwurfs zur Einführung eines Punktesystems („Chancenkarte“) für Arbeitssuchende sind grundsätzlich bedenkenswert. Vor dem Hintergrund der geringen Nutzung des bisherigen Zugangswegs für Arbeitssuchende stellt sich allerdings die Frage, ob dieser Weg nach einer Reform häufiger genutzt werden wird. Zwar wird der Weg mit der Ausdehnung des Zeitraums für die Arbeitssuche von sechs auf zwölf Monate attraktiver gestaltet, auch wird die Schwelle für die Anerkennung durch die Anerkennung von Teilqualifikationen gesenkt. Unklar ist, ob ähnlich wie im geltenden Recht bzw. dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung bereits vor dem Zuzug eine berufliche Anerkennung der Gleichwertigkeit erfolgen muss. In diesem Fall ist es sehr wahrscheinlich, dass auch diese Regelung keine Wirkung entfalten wird. Es besteht also das Risiko, dass diese zweite Säule sehr klein ausfallen könnte.

Neben diesen beiden Säulen enthält der Antrag der FDP-Fraktion eine Reihe von sinnvollen Reformvorschlägen wie die Anerkennung von Teilqualifikationen und berufspraktische Testverfahren, den Verzicht auf die Vorrangprüfung zumindest bei der Aufnahme einer Ausbildung und die Liberalisierung des Familiennachzugs von Fachkräften. Die meisten dieser Vorschläge sind sinnvoll. Auch enthält der Antrag der FDP-Fraktion eine Reihe von Vorschlägen für Vereinfachungen bei der Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfung. Im Grundsatz sind diese Vorschläge einer höheren Transparenz, Harmonisierung und Vereinfachung zu unterstützen. Es ist allerdings zweifelhaft, ob das deutsche Recht die Einführung einer bundeseinheitlichen Stelle, die die Anerkennungsverfahren durchführt, zulässt. Die letzte Entscheidung wird bei den für die Anerkennung von Abschlüssen zuständigen Institutionen und Einrichtungen verbleiben. Hier liegt eines der grundlegenden Probleme der Anerkennungsverfahren. Sinnvoll wäre, dass nach dem Muster der Industrie- und Handelskammern zumindest für jede Berufsgruppe eine nationale Einrichtung für die Anerkennung gegründet wird.

2.2 Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes

BT-Drucksache 19/6542 vom 14.12.2018

2.2.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge

Der Gesetzesentwurf der Fraktion von Bündnis90/Die GRÜNEN beschreibt die Herausforderungen, vor denen Deutschland als Einwanderungsland vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der zurückgehenden Einwanderung aus der EU steht, ähnlich wie der Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Zugleich verweist der Gesetzesentwurf vor dem Hintergrund der geringen Erwerbsmigration aus Drittstaaten auf die Defizite des gegenwärtigen Rechtsrahmens, die Einwanderung nach Deutschland quantitativ und qualitativ angemessen zu steuern. Vor diesem Hin-

tergrund ist es das Ziel des Gesetzentwurfs von Bündnis90/Die GRÜNEN, das bestehende Aufenthalts- und Staatsbürgerrecht durch ein Einwanderungsgesetz zu liberalisieren, zu systematisieren und zu vereinfachen. Der Gesetzesentwurf sieht folgende grundlegenden Reformen gegenüber dem Status quo vor: Erstens soll die Hürden für die Einwanderung von Fachkräften gesenkt und das Recht vereinfacht und liberalisiert werden. Zweitens soll ein zweiter, angebotsorientierter Weg für die Einwanderung von Personen ohne feste Arbeitsplatzzusage geschaffen werden, der über ein Punktesystem gesteuert wird. Drittens soll die Bildungsmigration zu einer weiteren zentralen Säule der Einwanderung ausgebaut werden. Darüber hinaus sollen zahlreiche andere Reformen des Staatsbürgerschaftsrechts, des Spur- und Statuswechsels, des Familiennachzugs u.a. Aspekte die Einwanderung und Integration erleichtern.

Der Gesetzentwurf baut in vielen Teilen auf der Systematik des bestehenden Rechts auf, führt aber mit der angebotsorientierten Säule einen weiteren Zugangsweg für die Arbeitsmigration ein. Der Gesetzentwurf erhebt den Anspruch, dass er europarechtskonform ist, u.a. der Hochqualifiziertenrichtlinie der EU nicht widerspricht.

Im Einzelnen werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

Zugang als Erwerbstätige („nachfrageorientierter“ Zugangsweg):

- Ähnlich wie im Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt der Fokus des Gesetzentwurfs auf der Einwanderung von Personen mit beruflichen Ausbildungsabschlüssen und Hochschulabschlüssen;
- eine Beschäftigungsaufnahme ist möglich, wenn (i) eine Arbeitsplatzzusage vorliegt, (ii) der oder die Beschäftigte eine qualifizierte Beschäftigung ausübt, für die ein Hochschulabschluss, eine mindestens zweijährige Berufsausbildung oder eine Qualifikation mindestens auf dem Niveau 3 des Europäischen Referenzrahmens für lebenslanges Lernen vorliegt, (iii) eine Berufsausbildungserlaubnis erteilt wurde, sofern diese notwendig ist,⁹ und (iv) eine Zustimmung der BA vorliegt;
- die Bedingungen für die Zustimmung der BA beziehen sich im Wesentlichen auf die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen und werden gegenüber dem bestehenden Recht durch die Festlegung von Berichtspflichten der Arbeitgeber konkretisiert.

Damit wird die Prüfung der Gleichwertigkeit der Qualifikation durch die Prüfung der Qualifikationsanforderungen der ausgeübten Tätigkeit ersetzt. Dies ist im Vergleich zum bestehenden Recht ein ganz wesentlicher Systemwechsel: Anstelle einer administrativen Prüfung der Gleichwertigkeit von Bildungsabschlüssen wird überprüft, ob tatsächlich eine qualifizierte Tätigkeit ausgeübt wird.

Zugang zur Arbeitsuche („angebotsorientierter“ Zugangsweg):

- Nach dem Vorbild von Einwanderungsländern mit Punktesystemen soll Personen auch ohne feste Arbeitsplatzzusage der Zugang zur Arbeitsuche ermöglicht werden.
- Der Umfang der Zuzüge auf diesem Weg soll durch eine Expertenkommission unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage und des Arbeitsmarktbedarfs festgelegt werden.

⁹ Das betrifft die sogenannten ‚reglementierten‘ Berufe, für deren Ausübung eine spezifische Ausbildung oder ein spezifisches Studium vorgeschrieben ist.

- Als Kriterien werden ähnlich wie in anderen Punktesystemen Bildung und Ausbildung, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Vorerfahrungen in Deutschland und Rentenanwartschaften genannt.
- Die Aufenthaltsdauer zur Arbeitssuche wird von sechs auf zwölf Monate erhöht.

Der bereits im gegenwärtigen Recht weitgehend geöffnete Zugang zum Bildungssystem wird durch folgende Aspekte erweitert:

- die Beschäftigungsmöglichkeiten bei der Aufnahme eines Studiums oder dem Besuch anderer Bildungsgänge werden erweitert;
- der Zuzug zur betrieblichen Aus- und Weiterbildung wird uneingeschränkt ermöglicht, sofern er auf den Erwerb einer qualifizierten Ausbildung zielt.

2.2.2 Bewertung

Auffällig sind zunächst, dass ähnlich wie bei dem Vorschlag der FDP-Fraktion ein duales System des Zugangs vorgeschlagen wird, das einerseits an den nachfrageorientierten Zugangswegen des bestehenden Rechts anknüpft, andererseits mit dem Zugang über das Punktesystem einen angebotsorientierten Zugangsweg öffnet, der durch Humankapitalkriterien gesteuert wird. Es spricht viel dafür, dass dieses Modell jedoch größere Wirkungen als der Entwurf der FDP-Fraktion entfalten könnte: Zum einen wird die wesentliche Hürde des bestehenden Systems, die Anerkennung beruflicher Abschlüsse, durch das Kriterium der Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit ersetzt. Das trägt der Unterschiedlichkeit und Unvergleichbarkeit von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen und den Problemen von Anerkennungsverfahren Rechnung. Zur Beurteilung einer qualifizierten Tätigkeit können auch „informelle“ Qualifikationen, die durch praktische Erfahrungen im Herkunftsland erworben wurden, berücksichtigt werden, etwa in der Programmierung im IT-Sektor. Zugleich wird durch die Kriterien der verbindlichen Arbeitsplatzzusage und der Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration sichergestellt. In reglementierten Berufen muss, das ergibt sich aus den Anforderungen des nationalen Rechts, selbstverständlich ein staatlich anerkannter oder als gleichwertig anerkannter Berufsabschluss vorliegen. Insgesamt könnte das die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte erheblich erhöhen.

Die Öffnung des zweiten Zugangswegs könnte eine interessante Ergänzung zum ersten Weg sein. Die Erfahrungen mit einer solchen „angebotsorientierten“ Steuerung der Einwanderung sind gemischt, auf der einen Seite gelingt es Einwanderungsländern, die auf derartige Steuerungssysteme setzen, qualifizierte Einwanderer zu gewinnen, die sich häufig langfristig gut in den Arbeitsmarkt integrieren; andererseits kann es kurzfristig zu Phasen der Erwerbslosigkeit oder der Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus kommen. Viele Einwanderungsländer haben deshalb die angebotsseitige Steuerung durch nachfrageorientierte Elemente wie eine Arbeitsplatzzusage ergänzt und experimentieren mit der angemessenen Kombination verschiedener Kriterien. Diese Möglichkeiten schließt ein duales System, das offensichtlich vor allem vor dem Hintergrund der europarechtlichen Vorgaben vorgeschlagen wird, weitgehend aus. Grundsätzlich kann die Ergänzung des nachfrageorientierten durch einen zweiten angebotsorientierten Zugangsweg sinnvoll sein, die Wirkungen sollten aber genau evaluiert werden, um sowohl den Umfang der festgelegten Quoten als auch die Kriterien angemessen zu gestalten.

2.3 Anträge der Fraktion DIE LINKE

Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik
BT-Drucksache 19/9052 vom 04.04.2019

Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen

BT-Drucksache 19/9855 vom 03.05.2019

2.3.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge

Die Fraktion DIE LINKE hat in zwei Anträgen zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz und zur Einwanderungspolitik der Bundesregierung Stellung bezogen. Der erste Antrag vom 4.4.2019 behandelt Arbeitsmigration und Flucht gemeinsam, weil eine Trennung in einer zunehmend von gegenseitigen Abhängigkeiten geprägten Welt künstlich sei. Die Fraktion fordert die Bundesregierung auf, den Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz sowie den Entwurf über ein Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung zurückzuziehen und grundlegend zu überarbeiten. Gefordert wird stattdessen ein Gesetz, in dem Einwanderungserleichterungen vor allem nach menschenrechtlichen, entwicklungspolitischen und humanitären Gesichtspunkten und nicht nach ökonomischen Nützlichkeitskriterien oder nationalstaatlichen Eigeninteressen ausgestaltet werden.

Im Einzelnen wird kritisiert:

- Die einseitige Fokussierung auf Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten, für die es bereits zahlreiche Möglichkeiten einer legalen Einwanderung gebe;
- der beklagte Fachkräftemangel sei vorrangig auf schlechte Arbeits- und Entlohnungsbedingungen wie z.B. in der Gesundheits- und Pflegebranche zurückzuführen;
- die Förderung der Einwanderung aus Drittstaaten schade den Entwicklungs- und Schwellenländern;
- das Ziel einer überschaubaren und transparenten Ausgestaltung des Einwanderungsrechts werde verfehlt;
- Einwanderung werde durch den Gesetzentwurf insgesamt nicht erleichtert;
- Erleichterungen im humanitären und familiären Bereich sehe der Gesetzentwurf nicht vor.

Im zweiten Antrag vom 03.05.2019 wird dann vorrangig (aber nicht ausschließlich) Bezug auf den Entwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz genommen.

- Nach dem Grundsatz "Gute Arbeit für alle" sei der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung abzulehnen, denn er bediene "einseitig Interessen von Unternehmen und deren Verbänden". Fachkräfteeinwanderung werde so "dazu missbraucht, die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen und einen Unterbietungswettbewerb zu befördern".
- Um "Konkurrenz und Unterbietung am Arbeitsmarkt zu verhindern", soll die Bundesregierung unter anderem den Mindestlohn auf mindestens zwölf Euro erhöhen und die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen erleichtern, sachgrundlose Befristungen sowie Kettenbefristungen verbieten und Minijobs sozialversicherungspflichtiger Arbeit gleichstellen.

- Weiterhin wird ein gesetzlich verankertes Verfahren vorgeschlagen, in dem gemeinsam mit den Sozialpartnern und der BA entschieden wird, in welchen Branchen ein Fachkräfteengpass vorliegt, sowie ein Verfahren, das „im Austausch mit den von Abwanderung von Arbeitskräften betroffenen Ländern sichert, dass deren sozioökonomische Entwicklung nicht behindert wird“.

2.3.2 Bewertung

Wie bereits in der Stellungnahme zum Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes der Bundesregierung dargelegt, besteht in Deutschland vor dem Hintergrund des demografischen Wandels tatsächlich ein Einwanderungsbedarf in ökonomischer, sozialer und verteilungspolitischer Hinsicht. Ein deutlicher Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und ein starker Anstieg des Altersquotienten würden sich nicht nur nachteilig auf Wachstum, Produktivität und andere gesamtwirtschaftliche Größen auswirken, sie würden auch die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme gefährden und Verteilungskonflikte zwischen, aber auch innerhalb der Generationen verschärfen. Personen, die etwa durch Vermögen und kapitalgedeckte Sicherungssysteme Vorsorge leisten können, sind von diesen Entwicklungen wesentlich weniger betroffen als Personen, die auf umlagefinanzierte soziale Sicherungssysteme angewiesen sind. Insofern ist die nachhaltige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials gerade auch unter sozialen Gesichtspunkten geboten.

Hinter den Befürchtungen der Fraktion DIE LINKE, dass sich durch Einwanderung die Lage der Arbeitnehmer verschlechtern könnte, steht die Vorstellung, dass die Ausweitung des Arbeitsangebots durch Migration zu fallenden Löhnen und steigenden Kapitaleinkommen führen wird. Dies wäre nur in einer statischen Volkswirtschaft, in der sich weder der Kapitalstock noch die Gütermärkte und der internationale Handel an Veränderungen des Arbeitsangebots anpassen würden, der Fall. Dies ist jedoch unzutreffend. In allen entwickelten Volkswirtschaften, auch in der Bundesrepublik Deutschland, ist vielmehr das Verhältnis von Kapital zu gesamtwirtschaftlicher Produktion, und damit produktivitätsbereinigt das Verhältnis von Kapital zu Arbeit konstant, obwohl z.B. in Westdeutschland die Zahl der Erwerbspersonen um 60 Prozent gestiegen ist. Das hat zur Folge, dass sich gesamtwirtschaftlich durch Migration keine Veränderungen im Verhältnis der Faktorpreise, also von Löhnen und Kapitalrenditen, ergeben. Dies ist empirisch vielfach gezeigt worden (vgl. u.a. Ottaviano/Peri, 2006; 2012; Brücker et al., 2014, Brücker/Jahn, 2011). Veränderungen können sich allerdings für einzelne Gruppen am Arbeitsmarkt ergeben, je nachdem, in welchem Grad sie mit den eingewanderten Arbeitskräften im Wettbewerb oder in einem komplementären Verhältnis im Produktionsprozess stehen.

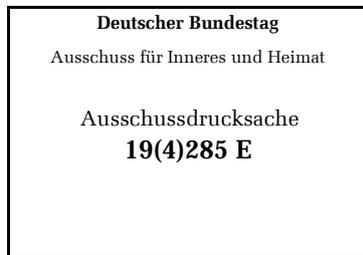
Die in den Anträgen der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagenen Maßnahmen wie die Erhöhung des Mindestlohns, die Gleichstellung von Minijobs und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, die Abschaffung von sachgrundlosen Befristungen und Kettenduldungen sind in Hinblick auf ihre allgemeinen Wirkungen zu bewerten. Dies übersteigt den Rahmen dieser Stellungnahme. Grundsätzlich ist es richtig, dass Neueinwanderer aufgrund ihrer wirtschaftlichen und sozialen Stellung stärker als andere Gruppen im Arbeitsmarkt geschützt werden müssen. Hierfür kann aber auch eine Durchsetzung der bestehenden Gesetzeslage, wie sie etwa von Projekten wie „Faire Mobilität“ des Deutschen Gewerkschaftsbunds immer wieder gefordert wird, ausreichend sein.

In den Anträgen der Fraktion DIE LINKE wird die Einwanderung von Arbeitskräften zudem kritisch vor dem Hintergrund der Wirkungen auf die Auswanderungsländer beurteilt. Bei einer Würdigung der Wohlfahrtseffekte der Migration insgesamt müssen die Folgen für die Auswanderungsländer in der Tat berücksichtigt werden. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass von der Migration zunächst die Migranten selbst gewinnen, die Vermehrung der Produktionsfaktoren in den Zielländern zu positiven, der Fortzug von Arbeitskräften in den Sendeländern per Saldo zu negativen Effekten führt. Global steigen die Wohlfahrt und die Arbeitseinkommen, wenn wir die Lohnsteigerungen des Faktors Arbeit berücksichtigen. Bei einer näheren Analyse ist das Verhältnis durch Rücküberweisungen und Rückkehrmigration bzw. zirkuläre Migration noch komplizierter; schon kleine Gewinne durch Rücküberweisungen können die Kosten der Abwanderung kompensieren. Schließlich werden die Wirkungen des Phänomens des Brain Drain in der jüngeren Literatur ambivalent beurteilt (Boeri et al., 2012): Die Option zur Migration erhöht einerseits die Anreize von Menschen in den Herkunftsländern, in Bildung zu investieren, andererseits geht ein Teil der Personen dann dauerhaft oder temporär ins Ausland. Per Saldo können Gewinne oder Verluste entstehen. Die empirische Literatur findet unterschiedliche Wirkungen: Während kleine arme Länder, besonders die Inselstaaten, zu den Verlierern gehören, zählen viele Schwellenländer zu den Gewinnern (Beine et al., 2008; Boeri et al., 2012).

Auch wenn die Wirkungen auf die Sendeländer sehr viel differenzierter zu betrachten sind als der Antrag der Fraktion DIE LINKE nahelegt, so ist es richtig, dass eine nachhaltige Einwanderungspolitik die Auswirkungen auf die Sendeländer berücksichtigen sollte. Dies gilt insbesondere für die Rekrutierung von Arbeitskräften in sensiblen Bereichen wie dem Gesundheitssektor. Programme wie „Triple Win“, die die Ausbildung in den Herkunftsländern fördern, können einen sinnvollen Ausgleich herstellen.

Literatur

- BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung (2019): Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Vorabversion Stand Januar 2019.
- Beine, Michel, Docquier, Frédéric, Rapoport, Hillel (2008): Brain drain and human capital formation in developing countries: Winners and losers. *The Economic Journal*, 118(528), 631-652.
- Boeri, Tito, Brücker, Herbert, Docquier, Frédéric, Rapoport, Hillel (2012): *Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*. Oxford University Press.
- Borjas, George J. (1995). The economic benefits from immigration. *Journal of Economic Perspectives*, 9, 3-22.
- Brücker, Herbert (2015): Optionen für die Neuregelung der Einwanderung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte 03/2015.
- Brücker, Herbert, Jaschke Philipp, Keita, Sekou, Konle-Seidl, Regina (2019): Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. IAB-Stellungnahme 4/2019.
- Brücker, Herbert, Hauptmann, Andreas, Jahn, Elke J., Upward, Richard (2014): Migration and imperfect labor markets: theory and cross-country evidence from Denmark, Germany and the UK. *European Economic Review*, 66, 205-225.
- Brücker, Herbert, Jahn, Elke J. (2011): Migration and wage-setting: reassessing the labor market effects of migration. *The Scandinavian Journal of Economics*, 113, 2, 286-317.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2018): *Das Bundesamt in Zahlen 2017*, Nürnberg: BAMF.
- D'Amuri, Francesco, Giacomo Ottaviano, Giovanni Peri (2010), "The labor market impact of immigration in Western Germany in the 1990s", *European Economic Review* 54(4), 550–570.
- Fuchs, Johann, Söhnlein, Doris, Weber, Brigitte (2017): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung. IAB-Kurzbericht Nr. 6.
- Fuchs, Johann, Kubis, Alexander, Schneider, Lutz (2019): *Zuwanderung und Digitalisierung: Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?* Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Ottaviano, I., & Peri, G. (2006). Rethinking the effects of immigration on wages. NBER Working Paper 12497 (<http://www.nber.org/papers/w12497>).
- Ottaviano, G. I. P., and G. Peri. 2012. "Rethinking the Effect of Immigration on Wages." *Journal of the European Economic Association* 10 (1): 152–97.
- Weber, Enzo, Roland Weigand (2018): Identifying macroeconomic effects of refugee migration to Germany. *Economics Bulletin*, 38, 2, 852-862.



OFFER & MASTMANN
Immigration Made in Germany

OFFER & MASTMANN Rechtsanwälte Kobbachstr. 3a D-60433 Frankfurt

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Ministerialrat Dr. Heynckes
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bettina Offer, LL.M.

Rechtsanwältin Partner

Gabriele Mastmann

Rechtsanwältin Partner

Kobbachstr 3a 60433 Frankfurt

fon +49 (0) 69 9515313- 0

fax +49 (0) 69 9515313-66

www.germany-immigration.com

Frankfurt am Main, 29.05.19

Stellungnahme Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Sehr geehrter Herr Dr. Heynckes,
Sehr geehrte Mitglieder des Deutschen Bundestages,

ich bedanke mich herzlich für die Einladung, als Sachverständige zu dem Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes Stellung nehmen zu dürfen:

Meine Kollegen und ich freuen uns über die Initiative der Bundesregierung, die gesetzlichen Grundlagen zur Fachkräfteeinwanderung in einem Artikelgesetz neu zu regeln und zusätzlich zu den bereits vorhandenen guten Vorschriften für die Migration akademisch qualifizierter Fachkräfte weitere Möglichkeiten für die Zuwanderung von Fachkräften mit beruflicher Qualifizierung zu schaffen. Wenngleich wir durchaus längerfristig die Erarbeitung eines Einwanderungsgesetzbuches für sinnvoll erachten, um eine Verzahnung der für das Migrationsgeschehen relevanten Rechtsgebiete (Ausländerrecht, Ausländerbeschäftigungsrecht, Asylrecht, Grenzregime, Integrationskursverordnung, Melderecht, Sozialversicherungsrecht, Staatsangehörigkeitsrecht, internationales Steuerrecht, Strafrecht, Verwaltungsverfahrenrecht und Visarecht) zu erreichen, sehen wir aufgrund des materiell-rechtlichen Umfangs eines solchen Einwanderungsgesetzbuches das vorgelegte Artikelgesetz als zeitnahe Lösung der dringendsten Probleme.

Insbesondere begrüßen wir die vorgesehenen Verbesserungen und Änderungen im Bereich der Verfahrensregelungen, so vor allem die beabsichtigte administrative Trennung der Fachkräftezuwanderung von den übrigen Migrationswegen durch Schaffung von zentralisierten Ausländerbehörden und die Einrichtung eines beschleunigten Fachkräftezuwanderungsverfahrens.

OFFER & MASTMANN Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft

IBAN DE98 5004 0000 0700 7065 00 – BIC COBADEFFXXX

Ust-ID DE250043102

Aus unseren Erfahrungen mit jährlich bundesweit mehreren tausend Anträgen auf Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte in den Kategorien Personalaustausch (§ 10 BeschV), ICT (§ 19b AufenthG), Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG); Hochschulabsolventen (§ 2 Abs. 3 BeschV), Spezialisten (§ 4 BeschV), Führungskräften (§ 3 BeschV), innerbetrieblichen Fortbildungen (§ 17 AufenthG, § 15 BeschV Studenten) und Angehörigen besonderer Staaten (§ 26 Abs. 1 BeschV) ergeben sich folgende Anmerkungen im Detail (geordnet anhand der Abfolge im Gesetz):

1. § 4 a III Satz 5: Betriebsübergang

Der Hinweis, dass Aufenthaltstitel im Falle eines Betriebsübergangs bzw. eines Formwechsels auch zur Beschäftigung bei der neuen juristischen Person gelten, ist eine wichtige Klarstellung. Ergänzend regen wir an, die betroffenen Aufenthaltstitel auf den neuen Arbeitgeber nur befristet zu erstrecken, so dass innerhalb eines sinnvollen Zeitraums (6-12 Monate) eine Verlängerung beantragt werden muss. Durch die Fiktionswirkung bei rechtzeitiger Antragstellung wäre gewährleistet, dass es keine Unterbrechungen in der Beschäftigung gibt, die Behörden hätten aber die Möglichkeit, die Zuverlässigkeit des neuen Arbeitgebers zu überprüfen, um beim Vorliegen von Versagungsgründen in der Person des neuen Arbeitgebers die Weiterbeschäftigung zu verhindern.

2. § 4 a IV Nr. 3: Ausdehnung der Haftung / Meldepflichten

Die Einführung der Meldepflichten bei vorzeitiger Beendigung der Beschäftigung in § 4a IV Nr. 3 AufenthG sehen wir kritisch. Zum einen wird dies zu weiterem Verwaltungsaufwand und Kosten sowohl bei den Arbeitgebern als auch bei den zuständigen Behörden führen. Angesichts des bereits jetzt bestehenden Personalmangels sowohl bei den Ausländerbehörden als auch bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit/Zoll, ist zudem nicht ersichtlich, dass diese zusätzliche Auskunftspflichtung den gewünschten Effekt der Vermeidung von Missbrauch haben wird.

3. § 18 Abs. 5: Erteilungsdauer von Aufenthaltstiteln

Grundsätzlich begrüßen wir den Ansatz, Aufenthaltstitel für 4 Jahre bzw. den gesamten Zeitraum der geplanten Beschäftigung zu erteilen. Dies ist für alle Beteiligten kostensparend und führt ggf. direkt von der Aufenthaltserlaubnis in die Niederlassungserlaubnis. Wir weisen allerdings darauf hin, dass derzeit nur im Falle der Verlängerung eines Aufenthaltstitels eine behördliche Prüfung darüber stattfindet, ob die im Verfahren ursprünglich gemachten Angaben zu den Beschäftigungsbedingungen (insbesondere zum Arbeitslohn) korrekt waren. Bereits jetzt kann man „schwarze Schafe“ daran erkennen, dass Einsätze, insbesondere Entsendungen (die oftmals nicht der Sozialversicherungspflicht im Inland unterliegen und daher auch von Sozialversicherungsprüfungen nicht erfasst werden), nicht verlängert werden. Hier könnte ein Datenaustausch zwischen Sozialversicherungsbehörden und der Agentur für Arbeit/Ausländerbehörde effektiv helfen, den Missbrauch von Aufenthaltstiteln wirksam zu begegnen. Auch könnte durch einen

entsprechenden Datenabgleich ohne Belastung der Arbeitgeber festgestellt werden, ob eine Beschäftigung vorzeitig beendet wurde.

4. § 71 Abs. 1 Ziffer 3: Zentralisierung des Verfahrens

Für die von uns vertretenen Arbeitgeber ist die Zentralisierung der Zuwanderungsverfahren in der Erwerbsmigration bei den ZAB's (ein anderes Akronym wäre sinnvoll, da es die ZAB als Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen bereits gibt) ein zentrales Element des neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes!

Tatsächlich erleben wir in der Praxis häufig, dass die lokalen Ausländerbehörden bei den Kommunen u.a. durch die hohe Anzahl an Flüchtlingen und Anträgen auf Familienzusammenführungen und die ebenfalls stetig steigenden Zahlen von Erwerbsmigranten überfordert sind. Ausländerbehörden sind vielfach personell schlecht ausgestattet und für die Beschäftigten – u.a. häufig auch aufgrund niedriger Tarifeingruppierung innerhalb der Kommune – als Arbeitsplatz unattraktiv. Vielfach sind Planstellen unbesetzt und die Krankenstände hoch. Lange Wartezeiten und häufig auftretende Fehler bei der Erteilung sind die Folge. In vielen Kommunen sind die Sachbearbeiter der Ausländerbehörden nicht telefonisch für Arbeitgeber zu erreichen. An manchen Orten sind Ausländerbehörden gar nicht oder nur mit wochenlangender Verzögerung reaktionsfähig, wenn Arbeitgeber sie anschreiben. Nach unseren Erfahrungen als deutschlandweit aktive Kanzlei mit einem Portfolio von ca. 3.000 Beantragungen im Jahr sind alle und insbesondere die großen und wirtschaftsstarken Flächenländer von dieser Problematik betroffen.

Insgesamt leidet das Image Deutschlands als Zuwanderungsland für Fachkräfte unter dem oftmals schlechten Erscheinungsbild der kommunalen Ausländerbehörden. Eine administrative Trennung von zuwandernden Fachkräften und Fluchtmigration durch Schaffung von Zentralen Ausländerbehörden ist hier nach unserer Ansicht ein essentieller Schritt in die richtige Richtung. Das Erfordernis, die Kompetenzen in der Erwerbsmigration an einigen Standorten zu bündeln und zu zentralisieren hat die Bundesagentur für Arbeit bereits vor einigen Jahren erkannt und erfolgreich umgesetzt. Hieran könnte sich auch für die Ausländerbehörden ein Beispiel genommen werden. Es ist ausländischen Zuwanderern nicht zu vermitteln, warum – bei allem Sinn für Föderalismus – es in Deutschland mehr als 570 Ausländerbehörden mit jeweils eigenen Formularen, Zuständigkeiten (Kreis & Stadt), Regelungen (Bspw: Englisch ist Amtssprache in Düsseldorf vs. beglaubigte Übersetzungen ins Deutsche sind immer erforderlich in Frankfurt) und auch Rechtsansichten gibt. Auch stellt sich gerade bei kleineren Behörden das Problem, dass diese mit den Vorschriften zur Erwerbsmigration oft nicht ausreichend vertraut sind. Da es im Ausländerrecht kein Widerspruchsrecht gibt, sind in vielen Ausländerbehörden keine Juristen beschäftigt und auch die internen Wege zu den kommunalen Rechtsämtern weit.

Einer Zentralisierung steht auch nicht entgegen, dass die zuständige Ausländerbehörde sich nicht direkt vor Ort befinden wird. Sowohl die ausländischen Fachkräfte als auch deren Arbeitgeber sind heutzutage ausreichend mobil und in der Lage, im Verfahren durch Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel räumliche Distanzen zu überbrücken.

Auf S. 78 des Entwurfs in Ziffer 4.3.6 wird erklärt, dass die Zusatzbelastung der ZAB's durch ausführliche Beratung derzeit nicht kalkulierbar ist. Hier weisen wir darauf hin, dass nach unserer Erfahrung und den Berichten von Sachbearbeitern mehrerer Ausländerbehörden die – nach § 14 Abs. 5 VwVfG nicht zulässige (vgl. Krenzler, BB 2018, 3023-3027; Wolf/Klaus, ANA-ZAR 2-2019, 16f) – Beratung von externen Dienstleistern aus dem Relocationbereich einen überwiegenden Anteil des derzeitigen Beratungsaufwands der Behörden ausmacht. Eine bundesweite Beendigung dieses Missstandes unter Einbeziehung der Anwaltschaft im Rechtsgebiet der Erwerbsmigration wird aller Voraussicht nach den Beratungsaufwand bei den zu schaffenden zentralisierten Behörden erheblich minimieren. Wir empfehlen daher, den Zugang zu den zentralisierten Ausländerbehörden konsequent nur Arbeitgebern und ihren zur Rechtsanwaltschaft zugelassenen Vertretern zu erlauben, damit überflüssige und zudem wettbewerbswidrige Beratungsanfragen unbeteiligter Dritter vermieden werden, und der Aufwand für die neu zu schaffenden Behörden damit entsprechend gering gehalten wird.

5. § 81 a: Beschleunigtes Fachkräfteverfahren / Rechtsschutz für Arbeitgeber

Für die Arbeitgeber ist die Einführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens sehr wertvoll. Allerdings bleiben in dem sehr guten Ansatz unseres Erachtens Fragen offen:

- a) Welche Rechtsnatur soll die Rahmenvereinbarung haben, welche Rechte können Arbeitgeber daraus herleiten und welche Pflichten werden seitens der Behörden auferlegt?
- b) Insbesondere angesichts § 81 a Abs. 2 Ziffer 7 stellt sich die Frage, ob die Folgen bei Nichteinhaltung die beantragende ausländische Fachkraft (durch den Arbeitgeber vertreten) oder den Arbeitgeber treffen sollte (der ja eigentlich an dem Verfahren nicht in eigener Person sondern nur als Vertreter teilnehmen soll.)

In der Begründung zu Nummer 64 steht, dass es sich bei der Vorabzustimmung der ZAB zur Visumerteilung um einen internen Mitwirkungsakt und nicht um einen Verwaltungsakt handeln soll – eine Konstruktion, ähnlich der Vorabzustimmung nach § 36 BeschV, die trotz Vorliegens aller Merkmale eines Verwaltungsaktes nach Ansicht der Exekutive ebenfalls nur eine interne Mitwirkungshandlung darstellt (vgl. Offer / Mävers – Offer, Kommentar BeschV § 36 Rn. 9ff).

Diese Form der Ausgestaltung ist aus mehreren Gründen nachteilig:

Zum einen haben Arbeitgeber keinen eigenständigen, von der Fachkraft abgelösten Rechtsschutz, was u.E. nicht mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar ist. Bereits jetzt leidet das Rechtsgebiet darunter, dass die eigentlich betroffenen Arbeitgeber der Willkür der Exekutive schutzlos ausgeliefert sind. Bei einer – ggf. rechtsgrundlos – ablehnenden Entscheidung sind sie darauf angewiesen, dass die ausländische Fachkraft (die mangels Visum/Aufenthaltstitel nicht für den deutschen Arbeitgeber tätig werden wird) für sie den Rechtsweg beschreitet – ein in der Praxis nicht realistisches Szenario. Keine Fachkraft erklagt sich angesichts der attraktiven Zuwanderungsangebote konkurrierender Staaten einen Aufenthaltstitel für Deutschland. Demgegenüber sind deutsche Arbeitgeber durchaus daran interessiert, grundsätzliche Fragen oder auch einzelne Fehlentscheidungen der Exekutive durch ein rechtsstaatliches Verfahren überprüfen zu lassen. Derzeit besteht diese Möglichkeit nicht und sie ist auch in dem Gesetzentwurf nicht vorgesehen: Arbeitgeber, die eine ausländische Fachkraft einstellen wollen, sollen zwar „in Vertretung der Fachkraft“ den Antrag stellen, die Vereinbarung schließen und eine erhöhte Gebühr bezahlen, aber selbst nicht im Verfahren mit eigenen Rechten erscheinen. Entsprechend wird das deutsche Fachkräfteeinwanderungsgesetz auch weiterhin faktisch der Kontrolle durch die Justiz entzogen bleiben und sich nicht im Wege richterlicher Rechtsfortbildung entwickeln können. Im Ergebnis werden deutsche Arbeitgeber leider auch weiterhin und zu Recht das eigentlich gute deutsche Erwerbsmigrationsrecht als unberechenbar und damit in der Praxis als disfunktional und schlecht erleben.

Dies ist nach unserer Auffassung ein gravierender struktureller Fehler bereits des bestehenden und angesichts des Entwurfes auch des neu geplanten Fachkräfteeinwanderungsrechts.

Zudem können sich Arbeitgeber derzeit darauf berufen, dass für sie nur die Nebenbestimmung im Aufenthaltstitel verbindlich ist. Zwar dürfen keine Falschangaben bei der Beantragung gemacht werden (sonst droht § 95 II Nr. 2 AufenthG), derzeit können sich aber bei veränderten Gegebenheiten im Laufe eines Einsatzes durchaus die sonstigen Arbeitsbedingungen ändern, weil für Arbeitgeber ausschließlich die Angaben in der Nebenbestimmung relevant sind, die sich zumeist ausschließlich auf die Person des Arbeitgebers beziehen. Die Vorabzustimmung, die auch auf die übrigen Arbeitsbedingungen abstellt, bleibt als interner Mitwirkungsakt zwischen zwei Behörden ohne Außenwirkung für den Arbeitgeber – und damit ohne haftungsauslösendes Potential. Gerade bei einer Ausweitung der Aufenthaltstitel auf einen verlängerten Gültigkeitszeitraum entsteht hier ein beachtliches Missbrauchspotential bei nachträglichen Änderungen der Beschäftigungsbedingungen!

Wir finden es daher essentiell, den Rechtscharakter der zu treffenden Vereinbarung von Anfang an zu klären, und insbesondere einen Rechtsweg für Arbeitgeber in das Gesetz aufzunehmen, damit in Zukunft in diesem Rechtsgebiet sowohl den rechtsstaatlichen Anforderungen nach Gewaltenteilung und Rechtsschutz genüge getan ist als auch die richterliche Rechtsfortbildung stattfinden kann.

Zusätzliche Anregungen

1. Definition Entsendung

Darüber hinaus würden wir es begrüßen, wenn der aufenthaltsrechtliche Entsendetatbestand in dem neuen Gesetz definiert werden würde. Derzeit behelfen sich die Behörden mit Rückgriffen auf das sozialversicherungsrechtliche, arbeitsrechtliche, europarechtliche oder steuerrechtliche Verständnis von Entsendung (oder den allgemeinen Empfängerhorizont...). Eine aufenthaltsrechtliche Klarstellung wäre zu begrüßen.

2. Aufenthaltstitel für kurzfristige Projektarbeiten in Deutschland

Schließlich regen wir an, es ausländischen Fachkräften zu ermöglichen, unter Nutzung des nationalen Langfristvisa (max. 12 Monate) mehrfach und flexibel für kurzzeitige Projektarbeiten nach Deutschland einzureisen, wenn die Bundesagentur für Arbeit einer solchen Beschäftigung zugestimmt hat. In der Praxis erleben wir einen deutlichen Bedarf der Industrie für derartige Einsätze ausländischer Fachkräfte, der zur Zeit durch die wiederholte Beantragung von mehrfachen Schengenvisa mit Beschäftigungserlaubnis abgedeckt wird, was zu einer unnötigen Belastung sowohl der Auslandsvertretungen als auch der Arbeitgeber und der ausländischen Fachkräfte führt.

Ich freue mich auf das Gespräch und den Austausch und bedanke mich nochmals für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf als Sachverständige Stellung nehmen zu dürfen.

Mit freundlichen Grüßen

Bettina Offer, LL.M.

Rechtsanwältin / Partner

Stellungnahme des Netzwerkes der Spargel- und Beerenverbände anlässlich der Expertenanhörung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 3. Juni 2019

Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Klare Regeln für dringend benötigte Saisonarbeiter und Erntehelfer aus dem Nicht-EU-Ausland notwendig. Gegenwärtiger Entwurf führt zur Verschärfung der Lage für verschiedene Wirtschaftssektoren.

Viele Wirtschaftssektoren (insbesondere Bau, Gastgewerbe und Landwirtschaft) in Deutschland sind dringend auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Diese verfügen im Regelfall über gute praktische Arbeitserfahrung, aber selten über eine qualifizierte Berufsausbildung, die mit deutschen Anforderungen vergleichbar ist. Dieser äußerst wichtige Bereich wird in der Diskussion um das Fachkräfteeinwanderungsgesetz ausgeblendet.

So beinhaltet das Fachkräfteeinwanderungsgesetz in der aktuellen Fassung keine Lösung für den gravierenden Erntehelfermangel in Deutschland. Ungewiss ist, ob und wann eine Öffnung des Arbeitsmarktes für Personen aus Drittstaaten z.B. über zwischenstaatliche Vereinbarungen oder die Verlängerung des Westbalkanverfahrens nach § 26 BeschV über das Jahr 2020 hinaus erfolgt.

Daher sieht das Netzwerk der Spargel- und Beerenverbände, das bundesweit rund 1000 Mitglieder vertritt, **die dringende Notwendigkeit die Saisonarbeit in der Landwirtschaft und dem Gartenbau ebenso im Fachkräfteeinwanderungsgesetz zu berücksichtigen.**

HINTERGRUND:

Bedeutung der Saisonarbeitskräfte für die Spargel- und Beerenbranche

Ohne ausreichende Erntehelferinnen und Erntehelfer wird die handarbeitsintensive Obst- und Gemüseproduktion in Deutschland in Frage gestellt. Trotz schwieriger Rahmenbedingungen, z.B. aufgrund von Erntehelfermangel, Importen aus Billiglohnländern, stetig steigenden Lohnkosten, zeitweise nicht auskömmlichen Auszahlungspreisen bei Vermarktung über den Lebensmitteleinzelhandel und überbordender Bürokratie zeigen die folgenden Zahlen den besonderen Stellenwert der Branche mit handarbeitsintensiver Erzeugung auf:

- Jährlich werden in Deutschland rund 286.000 Erntehelfer/innen in der Landwirtschaft, Gartenbau und Forsten kurzfristig beschäftigt.
- Mit rund 184.000 Personen werden jährlich in der Spargel- und Erdbeerproduktion eingesetzt.
- Der hochgerechnete Jahresumsatz im Jahr 2018 lag bei rund 1,52 Mrd. € (Ermittelt aus Erntemenge in Deutschland und Verbraucherpreismittel).
- Rund 4000 Spargel- und Beerenbetriebe sind direkt von der Verfügbarkeit von ausreichend Erntehelfern abhängig.

Eine spezialisierte vorgelagerte Wirtschaft, insbesondere aus kleinen und mittelständischen Unternehmen wie z.B. Jungpflanzenerzeugern, Spezialmaschinenherstellern, Softwareanbietern und Dienstleistungsunternehmen, bedienen oft ausschließlich die Spargel- und Beerenbranche. Auch der nachgelagerte Bereich, wie Tourismus und Gastronomie, ist in vielen Regionen Deutschland von der Spargel- und Beerenproduktion abhängig. Hier sind beispielsweise die Städte für Spargelanbau wie Beelitz, Nienburg, Walbeck, Schwetzingen oder Schrobenhausen zu nennen.

Aktuelle Situation

Ergebnisse einer Umfrage aus dem Jahr 2018 zeigen deutlich den zunehmenden Erntehelfermangel auf: Rund 50 % der befragten Erzeuger beurteilen die Erntehelferverfügbarkeit als „deutlich verschlechtert“ und 40 % die Verfügbarkeit als „verschlechtert“. Innerhalb der letzten zehn Jahre hat der Anteil der Erntehelfer/innen aus Polen von geschätzt 80 % auf rund 20% abgenommen. Gründe: Verbesserte Verdienstmöglichkeit im Heimatland sowie ganzjährige Beschäftigung in Westeuropa z.B. auf dem Bau, bei Paketzustelldiensten oder im Handwerk. In Vergangenheit konnte der schrittweise Rückgang der Polen/innen durch Erntehelfer/innen aus Rumänien ausgeglichen werden. Seit drei bis vier Jahren jedoch wird deutlich, dass sich die gleiche Entwicklung, die sich bei der Verfügbarkeit polnischer Erntehelfer/innen bereits vollzogen hat, bei den Personen aus Rumänien verfestigt. Wir schätzen, dass in sechs Jahren ein Fehlbedarf von 150.000 Personen, alleine in der Ernte, vorliegt. Der Erhalt des aktuellen Niveaus sowie die künftige Entwicklungsmöglichkeit der Spargel- und Beerenbranche sind unmittelbar mit der Erntehelferverfügbarkeit verbunden.

HANDLUNGSBEDARF

Fachkräfteeinwanderungsgesetz darf nicht zu Lasten der Saisonarbeitskräfte gehen

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz soll zukünftig die Zuwanderung von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten regeln. Die Fokussierung auf Fachkräfte wird jedoch dazu führen, dass sich die bereits angespannte Situation für die Branchen, die auf Saisonarbeiter aus den Drittstaaten künftig angewiesen sein werden, dramatisch verschärft. Grund ist die Überlastung der für die Visaerteilung zuständigen deutschen Auslandsvertretungen.

In der Kabinettsfassung gehen die Verfasser von einer „deutlichen Steigerung der Visaantragszahlen“ aus. Zudem sieht das Gesetz ein sogenanntes „beschleunigtes Fachkräfteverfahren“ (§81a) vor, für das im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (§14a) klare und verkürzte Fristen vorgesehen werden. Dies würde zwangsläufig dazu führen, dass Saisonarbeitskräfte zu Antragsstellern zweiter Klasse werden. Dabei kam es bereits letztes Jahr in Deutschland zu ca. 20% Ernteausfall bei den Sonderkulturen aufgrund von Arbeitskräftemangel.

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz muss daher dringend nachgebessert werden, beispielsweise über vereinfachte Regelungen für Kurzzeitbeschäftigte analog zur „kurzfristigen Mobilität von Forschern“ (§18e). Dies kann noch eingeschränkt werden, in dem diese Regelungen nur für die Kurzzeitbeschäftigten gelten, die einen sog. Mangelberuf ausüben. Hierzu müsste der Erntehelfer entsprechend im Gesetz erwähnt bzw. in die Positivliste der Bundesagentur für Arbeit aufgenommen werden. Unsere bisherigen Erfahrungen zeigen ganz klar, dass die Saisonarbeit in der Landwirtschaft nicht als Weg ins deutsche Sozialsystem genutzt wird.

Kontakt:

Das Netzwerk der Spargel- und Beerenanbauer

Simon Schumacher

Vorstandssprecher | Geschäftsführer

Verband Süddeutscher Spargel- und Erdbeeranbauer e.V.

Werner-von-Siemens-Straße 2-6, Gebäude 5161

76646 Bruchsal

fon +49 7251 3032080

Mail schumacher@vsse.de

www.vsse.de



Weitere Netzwerk-Partner:
Arbeitskreis Spargel Südhessen
Arbeitskreis Erdbeeren Südhessen
Arbeitskreis Spargel Schleswig-Holstein e.V.
Spargel-Erzeugerverband Franken e.V.
Spargelerzeugerverband Südbayern e.V.



Das Netzwerk plant und finanziert für über 1000 Mitgliedsbetriebe gemeinsame Pressearbeit zur Absatzförderung und Verbraucherinformation, setzt sich auf bundespolitischer Ebene für die Spargel- und Beerenbranche ein und profitiert von einem intensiven fachlichen Austausch.

29. Mai 2019

Bundesagentur für Arbeit

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Bundestagsdrucksache 19/8285

Einordnung

Arbeitskräftepotenziale in Abgrenzung zur Fachkräftedebatte

Im Kontext des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes ist die Unterscheidung von Arbeits- und Fachkräften wichtig. Während die Diskussion um Arbeitskräfte insbesondere mit der Frage inländischer Potenziale verknüpft ist (z.B. Integration von Langzeitarbeitslosen und anerkannten geflüchteten Menschen), steht in der Fachkräftedebatte neben dem zunehmend begrenzten inländischen Potenzial die Erleichterung des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt für **(hoch-/qualifizierte) Fachkräfte** als wichtiger zusätzlicher Baustein im Mittelpunkt arbeitsmarktlicher Betrachtung.

Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zeigt zunehmend Fachkräfteengpässe

Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zeigt in den vergangenen zehn Jahren eine rückläufige Arbeitslosigkeit (von 3,4 Mio. Personen in 2010 auf 2,3 Mio. Personen 2018 (saisonbereinigt)) bei einem gleichzeitigen Anstieg der bei der BA gemeldeten Stellen der Arbeitgeber (von 306.000 auf über 800.000). Die von den Arbeitgebern definierten Anforderungen (hoher Anteil an gesuchten Fachkräften) und die Profile arbeitsloser Menschen (steigender Anteil an geringqualifizierten Menschen) in Deutschland fallen dabei immer stärker auseinander.

Daraus resultiert eine immer größer werdende Anzahl an Stellen, die aus dem einheimischen Erwerbspersonenpotential – insbesondere aus dem Kreis der Arbeitslosen – nur noch schwer bzw. nicht mehr gedeckt werden kann. Dies zeigt sich auch darin, dass es auch immer länger dauert, offene Stelle zu besetzen (sog. Vakanzzeit – Anstieg auf mittlerweile 115 Tage).

Die demographische Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung in Deutschland wird diese Problematik weiter verschärfen. Arbeitsmarkt- und Migrationsforscher gehen in unterschiedlicher Ausprägung davon aus, dass es in mittlerer Zukunft einer Nettozuwanderung von mehr als 200.000 Personen bedürfte, um allein den demographisch bedingten Rückgang des Arbeitskräfteangebotes zu begrenzen.

Die innereuropäische Migration stößt perspektivisch an ihre Grenzen

In den vergangenen Jahren entfiel der größte Teil der zuwanderungsbedingten Beschäftigungsgewinne auf die Arbeitsmigration im Rahmen der europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit. Diese bleibt auch künftig von zentraler Bedeutung, wird allerdings durch die stabile Wirtschaftslage und in der Folge rückläufige Arbeitslosenquoten perspektivisch – insbesondere in den östlichen EU-Staaten – reduziert. Hinzu kommt, dass sich viele EU-Mitgliedstaaten ebenso wie Deutschland mit demographischen Herausforderungen konfrontiert sehen – Prognosen gehen von einem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der Europäischen Union von -8,8 Prozent bis 2050

aus (Deutschland: - 8,3 Prozent). Stärker betroffen sind dabei insbesondere EU-Mitgliedsländer, aus denen sich in der Vergangenheit die Arbeitsmigration nach Deutschland vor allem speiste – zum Beispiel Spanien mit einem Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung von -14,3 Prozent oder Polen mit -13,4 Prozent.

Damit sind der innereuropäischen Zuwanderung an Fachkräften Grenzen gesetzt. Deutschland ist daher auch auf eine faire Migration aus sogenannten Drittstaaten angewiesen.

Deutschland ist im Vergleich zum Ausland in den letzten Jahren bereits attraktiver geworden, da die Zuwanderungsregelungen im Vergleich zu anderen Ländern seit 2013 ff. liberaler geworden sind. Jedoch verfügen klassische Zuwanderungsländer über zwei gewichtige Vorteile: es gibt sehr viel mehr Interessenten mit ausschließlich englischen, französischen oder spanischen Sprachkenntnissen, die entsprechende passende Zielländer präferieren. Zum anderen hat das deutsche duale Berufsausbildungssystem einen gewissen singulären Charakter und setzt komplexe und teure Verfahren zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse voraus.

Daher begrüßt die Bundesagentur für Arbeit das Gesetzesvorhaben zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz als ersten wichtigen Baustein, um dem Fachkräftemangel zu begegnen, Fachkräfteengpässe abzubauen und damit den Wirtschaftsstandort Deutschland sowie die Sozialversicherungssysteme nachhaltig abzusichern.

Dabei wird die zugrunde gelegte Logik der Vereinfachungen von Zugängen und verzahnten Verwaltungsprozessen als positiv bewertet: einwandern kann künftig im Segment der dualen Berufe, wer einen Arbeitsplatz hat und die Anerkennung der Gleichwertigkeit seines ausländischen Bildungsabschlusses erreicht hat. Zusätzlich sind die Vorschläge zur Einrichtung zentraler Ausländerbehörden sowie Anerkennungsstellen und zur Schaffung von Partnerschaftsabkommen über transparente und gut steuerbare bilaterale Vermittlungsabsprachen mit ausgewählten Ländern hervorzuheben.

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz eröffnet Möglichkeit zu fairer Mobilität und mehr Transparenz im Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse

a) Rekrutierung über Partnerschaftsabkommen (Vermittlungsabsprachen)

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz schafft die Bundesregierung den Rahmen für eine zukunftsorientierte und bedarfsgerechte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten, indem Zuwanderungshürden für qualifizierte Fachkräfte gesenkt und komplexe Verfahren vereinfacht werden.

Vermittlungsabsprachen sind hierfür ein wichtiges Instrument, um eine bedarfsgerechte und transparente Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte im Sinnes eines Ansatzes der „Fairen Migration“ nach Deutschland zu steuern und Missbrauch vorzubeugen. Bereits die geplanten Vorgaben im neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz bilden dafür einen engen Rahmen. Durch diese Vermittlungsabsprachen wird Fachkräften bestimmter (Berufs-)gruppen eines Landes entweder ein erleichterter Zugang ermöglicht oder ein neuer Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt geschaffen, der sonst so nicht besteht. Es bleibt allerdings immer dabei, dass zuwandernde Fachkräfte – auch mit den neuen Vermittlungsabsprachen – die volle Gleichwertigkeit einer deutschen Qualifikation erreichen müssen. Die Vermittlungsabsprachen

helfen daher, Hürden für das Betreiben eines Anerkennungsverfahrens und möglicherweise nötiger Anpassungsqualifizierungen schon aus dem Ausland heraus zu senken.

Die BA wird Abschlüsse von Vermittlungsabsprachen in Absprache mit der Bundesregierung (vertreten durch das BMAS) nur auf der Grundlage sorgfältiger Analysen dafür in Frage kommender Zielberufe und berufsspezifischer Potenziale in ausgewählten Partnerländern anstreben, um nicht zu vermeidende Ausgangsunterschiede in den Qualifikationen und damit die Anpassungsbedarfe in Deutschland von vornherein möglichst zu reduzieren.

b) **Transparenz über die Einrichtung einer Servicestelle Anerkennung**

Die geplante Einrichtung einer zentralen Servicestelle Anerkennung wird begrüßt. Die Anerkennung der Gleichwertigkeit des Berufsabschlusses soll durch diese – ab Januar 2020 neu einzurichtende – Servicestelle für berufliche Anerkennung unterstützt werden, indem Anerkennungssuchende im Verfahren begleitet werden und ihnen bereits im Ausland eine Ansprechpartnerin für Fragen zur Anerkennung ihrer Berufsabschlüsse zur Verfügung stehen wird.

In Sinne einer realistischen Erwartung ist hierbei anzumerken, dass die aktuelle Ausgestaltung der Anerkennungsverfahren in Deutschland mit der Vielzahl an Akteuren dazu führt, dass die Prozesse sehr komplex und bislang nicht aufeinander abgestimmt sind. Die Servicestelle kann hier für Transparenz zu Verfahren und Prozessdauern beitragen, eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verfahren kann durch die Stelle allein jedoch nicht erfolgen. Bei einer guten Zusammenarbeit mit allen relevanten Partnern (Bundesländer, Kammern, etc.) kann es über Beispiele guter Praxis gelingen, hier eine positive Wirkung auf Verfahrensdauern und Verfahrensaufwände zu erwirken.

Einheitliche, maßvolle Anforderungen an das Sprachniveau vereinfachen die Verfahren

Auf Basis aller Erfahrungen im Kontext gesteuerter Fachkräftezuwanderung, ist mit dem vorliegenden Gesetz nicht davon auszugehen, dass große Fallzahlen generiert werden können. Daher empfiehlt es sich, nicht von vornherein weitere Hürden aufzubauen.

Daher wären aus Sicht der BA in Bezug auf die Sprachförderung im Ausland einheitliche Standards für das erforderliche Sprachniveau – ohne eine Unterscheidung nach Ausbildungs- bzw. Arbeitsstellen oder Zielberufen – vorteilhaft. Für einen Erfolg des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sollten auch die Anforderungen an das Sprachniveau selbst nicht zu hoch gesetzt werden. Daher schlägt die BA für einen einheitlichen Standard das Sprachniveau B1 vor.

Im Zuge der – aus Sicht der BA begrüßenswerten – Evaluation des Gesetzes kann dann auch auf Basis der vorliegenden Erfahrungen über eine ggf. notwendige Anpassung des Sprachniveaus diskutiert und entschieden werden.

Zusammenfassend bewertet die BA das Gesetz als einen wichtigen Baustein zur Begegnung des Fachkräftebedarfs positiv, der in den Folgejahren – auf Basis der dann vorliegenden Erfahrungen – weiterentwickelt werden kann.



Deutscher Bundestag
z.H. Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat

Versand per E-Mail

Bundesgeschäftsstelle
Arbeitgeberverband Pflege e.V.

**Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische
Pflegekräfte**

Reinhardtstraße 3 | 10117 Berlin
Tel 030.6780637-0 | Fax 030.6780637-22

kontakt@arbeitgeberverband-pflege.de
www.arbeitgeberverband-pflege.de
www.bagap.de

Berlin, 28. Mai 2019

Nicht angeforderte, gemeinsame Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes Pflege e.V. und der Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungs-gesetzes (BT-Drucksache 19/8285) zur Beratung in der 56. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 03. Juni 2019

Sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat,
Werte Abgeordnete des Deutschen Bundestages,

keine Vertreter der Pflegebranche als Sachverständige zur Anhörung des Gesetzesentwurfes zur Fachkräfteeinwanderung einzuladen, zeugt von Unverständnis und Ignoranz gegenüber der aktuellen Situation im Bereich der Fachkräfteeinwanderung. Die häufigste Berufsgruppe im Anerkennungsverfahren sind zurzeit die Pflegeberufe.¹ Allein im Jahr 2017 wurden insgesamt 8.835 Anträge auf Anerkennung von ausländischen Pflegekräften gestellt. Daher erachten es der Arbeitgeberverband Pflege e.V. und die Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte als zwingend notwendig, Ihnen diese nicht angeforderte, gemeinsame Stellungnahme zur Beratung des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung (BT-Drucksache 19/8285) zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zukommen zu lassen.

Vor allem für die Pflegebranche sind einheitliche Regelungen zur Beschäftigung und Rekrutierung ausländischer Pflegekräfte sowie zur Zuwanderung aus Drittstaaten zwingend notwendig. In der Altenpflege herrscht mit einer Arbeitslosenquote von unter einem Prozent Vollbeschäftigung. In keinem Bundesland stehen ausreichend arbeitslose Bewerber zur Besetzung der gemeldeten Stellen zur Verfügung. Im Bundesdurchschnitt sind die gemeldeten Stellenangebote für examinierte Fachkräfte gut sechs Monate vakant. Das ist alarmierend und kann zur Bedrohung für Pflegeheimbetreiber werden, wenn die vereinbarten Personalschlüssel nicht mehr erfüllt werden können, dadurch Aufnahmestopps verhängt werden müssen und die Versorgungssicherheit in Gefahr ist. Für die Pflegeunternehmen ist die Rekrutierung aus dem Ausland eine wichtige Möglichkeit, um diese offenen Stellen zu besetzen.

Gerne stehen wir für Rückfragen zur Verfügung und bedanken uns, dass Sie unsere Position in Ihrer Beratung zum weiteren Vorgehen berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Isabell Halletz
Geschäftsführerin

¹ Angaben des Bundesinstituts für Berufsbildung und der Bundesagentur für Arbeit



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 29.05.2019

Nicht angeforderte, gemeinsame Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes Pflege e.V. und der Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (BT-Drucksache 19/8285) mit Stand vom 13. März 2019 zur Beratung in der 56. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 03. Juni 2019

Vorbemerkung

Im vorliegenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (BT-Drucksache 19/8285) werden Regelungen zur Einwanderung von Fachkräften und weiteren Personen aus Drittstaaten zur Erwerbsmigration in Deutschland getroffen.

Der Arbeitgeberverband Pflege e.V. (kurz: AGVP) und die Bundesarbeitsgemeinschaft Ausländische Pflegekräfte (kurz: BAGAP) begrüßen ausdrücklich die Schaffung eines einheitlichen rechtlichen Rahmens für die gezielte Einwanderung qualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten. Wir haben bereits einige Projekte begleitet und sind auf immer größer werdende Schwierigkeiten in der Rekrutierung und im Anerkennungsverfahren gestoßen. Hierzu zählen u.a. sehr lange Verfahren zur Prüfung der Unterlagen in den Botschaften zur Erteilung von Ausreisegenehmigungen und Visa, über Monate fehlende Rückmeldungen zu den Anträgen bei den deutschen Behörden, teils erhebliche Verzögerungen bei der Terminvergabe für Visaanträge in den Botschaften und Konsulaten, als auch sehr unterschiedliche Entscheidungspraktiken der zuständigen Behörden mangels einheitlicher Verfahrensregelungen. Dies bereitet den Unternehmen in der Altenpflege zunehmend Sorgen und erzeugt wirtschaftlichen Druck, da bereits teils hohe Summen für die Rekrutierung, Sprachkurse, aber auch Integrationserviceleistungen wie Beschaffung von Wohnraum investiert wurden, der Einsatz der ausländischen Pflegekräfte im Unternehmen sich jedoch immer mehr verzögert (teilweise bis zu 12 Monate und länger ab Antragstellung) und die dringend benötigte Fachexpertise der ausländischen Pflegekräfte nicht im Unternehmen eingesetzt werden kann.

Der Gesetzesentwurf enthält einige wichtige Regelungen, um die Einwanderung für Fachkräfte aus Drittstaaten transparenter zu gestalten. Teilweise hat die Politik erkannt, dass für die Pflegeunternehmen die Rekrutierung aus dem Ausland ein wichtiger Baustein für die Fachkräftegewinnung und damit die Sicherung der pflegerischen Versorgung ist. Allerdings führen einige Regelungsvorschläge im in der Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 03. Juni 2019 zu beratenden Gesetzesentwurf dazu, dass der ohnehin schon komplizierte Prozess der Zuwanderung deutlich erschwert wird.

Für den AGVP und die BAGAP ist unverständlich, weshalb

- die Regeln des freien Wettbewerbs durch die gesetzliche Zementierung eines staatlichen Projektes für die Rekrutierung von Pflegepersonen außer Kraft gesetzt werden sollen;
- Unternehmen einseitig Strafen auferlegt werden und die bisher gelebte Praxis der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Behörden durch Misstrauen belegt wird;
- den Ländern weiterhin obliegen soll, die oft kritisierten Hemmnisse der Dezentralisierung im Anerkennungsverfahren eigenständig zu regeln.

Der AGVP warnt eindringlich davor, mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der die angespannte Ist-Situation verschlechtert. Wir brauchen einen gesetzlichen Rahmen mit einheitlichen Zuwanderungsregelungen, transparenten und zentralisierten Entscheidungsprozessen, Bürokratieentlastung und gleichen Marktzugang für staatliche Institutionen sowie private Unternehmen.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 29.05.2019

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

Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Zu § 16a „Berufsausbildung; berufliche Weiterbildung“

Der AGVP und die BAGAP begrüßen den neu eingeführten Paragraphen und die Ergänzung der Überschrift um die berufliche Weiterbildung, da trotz steigender Ausbildungszahlen in der Pflege nicht alle Plätze zur Berufsausbildung belegt werden können. In Deutschland schränken der demografische Wandel und die zunehmende Entscheidung junger Menschen, ein Studium anstatt einer dualen Ausbildung zu wählen, die Zahl der Bewerber und die Auswahlmöglichkeiten der Betriebe ein.² Umso wichtiger ist es, den Jobmotor Altenpflege und die seit Jahren steigenden Ausbildungszahlen in Deutschland weiter zu stärken. In der Altenpflege ist die Zahl der Auszubildenden in den letzten zwölf Jahren um 52 Prozent gestiegen³, während sie über alle Branchen hinweg um sieben Prozent gesunken sind.

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. **Allerdings fehlt im neuen § 16a Aufenthaltsgesetz eine Regelung, wenn der oder die ausländische Auszubildende den Ausbildungsvertrag aus eigenmotivierten Gründen beim Ausbildungsträger beendet.** In dem Fall sollte die Möglichkeit bestehen, die Ausbildung in einem anderen Pflegeunternehmen oder Krankenhaus fortführen zu können. Dies ist insbesondere für Unternehmen wichtig, die mehrere Betriebe in einer Trägerschaft vereinen.

Ergänzungsvorschlag zu § 16a Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP und die BAGAP schlagen vor, den Absatz (4) des § 16a Aufenthaltsgesetz des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wie folgt zu ergänzen:

*(4) Bevor die Aufenthaltserlaubnis aus Gründen, die der Ausländer **oder der Ausbildungsbetrieb** nicht zu vertreten **haben**, zurückgenommen, widerrufen oder gemäß § 7 Absatz 2 Satz 2 nachträglich verkürzt wird, ist dem Ausländer für die Dauer von bis zu sechs Monaten die Möglichkeit zu geben, einen anderen Ausbildungsplatz zu suchen.*

Zu § 16d „Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“

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 eine damit einhergehende Willkür von knapp 600 Anerkennungsstellen. 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 Ergänzung des neuen § 16d um die Mindestvoraussetzung für Sprachkenntnisse ist zu begrüßen. Somit kann eine Aufenthaltserlaubnis bei einem Mindestsprachlevel von A2 und Vorliegen der anderen in § 16d genannten Voraussetzungen erteilt werden. Die sprachliche

² Studie der Bertelsmann Stiftung (2017): Entwicklung der Berufsausbildung in Klein- und Mittelbetrieben

³ Berufsbildungsbericht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, (2017) sowie die Schulstatistik des Statistischen Bundesamtes für 2016/2017



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 29.05.2019

Weiterqualifizierung ist damit nicht aus- oder abgeschlossen und kann in Deutschland erfolgen. Berichte aus der Praxis bestätigen immer wieder, dass die deutsche Sprache schneller erlernt wird, wenn die ausländischen Fachkräfte im neuen Arbeitsumfeld in Deutschland integriert sind und dadurch gefordert und gefördert werden, ihre Deutschkenntnisse anzuwenden. Auch das beruflich relevante Fachvokabular wird im Arbeitsalltag besser in der zielsprachlichen Umgebung erlernt. **Wichtig ist, dass die Sprachanforderung für die Visumerteilung identisch ist mit der Sprachanforderung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.**

Unverständlich ist jedoch, weshalb die Vermittlungsabsprachen für reglementierte Berufe, zu denen auch die Pflegeberufe zählen, alleinig für das Projekt Triple Win gelten soll. **Eine Monopolisierung von nur einem Projekt und dadurch die Ausgrenzung etablierter privatwirtschaftlicher Vermittlungsunternehmen und unternehmenseigenen Projekte lehnen der AGVP und die BAGAP strikt ab.** Wie in der Begründung ausgeführt wird, soll dadurch die Pilotphase von Triple Win gesetzlich zementiert in den Regelbetrieb überführt werden. Dies halten der AGVP und die BAGAP für eine gefährliche Einengung des Arbeitsmarktzugangs für dringend benötigte Fachkräfte in der Pflege und negiert die seit Jahren zunehmende, erfolgreiche Rekrutierung der Pflegeunternehmen und der privatwirtschaftlichen Vermittlung, bspw. über eigene Projekte oder in Kooperation mit privatwirtschaftlichen Vermittlungsagenturen. Mit Triple Win wurden in den vergangenen fünf Jahren rund 2.500 Pflegekräfte nach Deutschland vermittelt. Diese Zahl steht im krassen Kontrast zu den insgesamt 8.835 gestellten Anträgen auf Anerkennung von ausländischen Pflegekräften allein im Jahr 2017! **Die Mehrheit der Unternehmen rekrutiert somit nicht mit Triple Win, sondern über privatwirtschaftliche Vermittlungsunternehmen oder in Eigeninitiative.** Die gesetzlich vorgeschlagene massive Einengung auf das Triple Win-Projekt würde zu enormen Engpässen in der Vermittlung der dringend benötigten Fachkräfte führen, die Preise für die Vermittlung würden deutlich steigen bei unveränderter Leistung (wo kein Wettbewerber, da kein Wettbewerb) und die jährlich steigende Nachfrage und die damit verbundene Anzahl an rekrutierten Pflegekräften aus Drittstaaten könnte Triple Win schon heute nicht bewältigen.

Aus Sicht des AGVP und der BAGAP **darf in keinster Weise der freie Markt eingeschränkt, privatwirtschaftliche Wettbewerber weder schikaniert oder gar aus dem Markt gedrängt werden.** Wettbewerb bedeutet unter anderem, hohe Servicequalität sowie neue und sich stets verbessernde Dienstleistungen, die sich an den individuellen Anforderungen der Unternehmen orientieren und bezahlbar sein müssen. 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. **Ein politisch gewolltes Vermittlungsmonopol würde sowohl die Kosten der Vermittlung aus Drittstaaten, als auch die Selbstkostenbeiträge der Pflegebedürftigen deutlich nach oben schnellen lassen bei gleichzeitigem Einbruch der zuwandernden Pflegekräfte.**

Im deutschen Verfassungsrecht gilt der allgemeine Gleichheitssatz. Die in Absatz (4) vorgebrachten Regelungen sind aus Sicht des AGVP und der BAGAP verfassungswidrig und widersprechen dem Grundsatz „gleiche Fälle sollen gleiche Regeln treffen“. Für den AGVP und die BAGAP sind nicht nachvollziehbar, weshalb erfolgreich funktionierende und etablierte marktwirtschaftliche Strukturen derart eingeschränkt und zukünftig staatlich gesteuert werden sollen. Jegliche Prinzipien einer freien Marktwirtschaft von Angebot und Nachfrage und die bereits existierende Vielfalt an privatwirtschaftlichen Anbietern und unternehmenseigenen Initiativen werden durch den Absatz (4) verdrängt. Künftig soll nur noch der Staat die



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 29.05.2019

Fachkräfteeinwanderung in der Pflege durch Triple Win steuern. Mit der Einschränkung von Vermittlungsabsprachen nur für das Triple Win-Projekt und einer damit verbundenen Erweiterung der Aufenthaltserlaubnis von maximal zwei Jahren auf insgesamt drei Jahren werden die Prinzipien eines freien und lautereren Wettbewerbs außer Kraft gesetzt.

Die vorgeschlagene Regelung widerspricht dem aktuellen Markt, schränkt die Zuwanderung vor allem in der Pflege extrem ein und führt so zu einer gesetzlich zementierten, massiven und vor allem äußerst gefährlichen Einengung der Rekrutierungsmöglichkeiten für Unternehmen. Vor allem kleine und mittelständische Unternehmen werden dadurch ausgeschlossen. Hintergrund ist, dass bei Triple Win mindestens fünf Fachkräfte rekrutiert werden müssen. Wie der Mittelstandsbericht des Bundeswirtschaftsministeriums belegt, sind jedoch gerade die kleinen und mittelständischen Unternehmen DER Ausbildungs- und Jobmotor in Deutschland. Sie machen einen Anteil von über 99 Prozent der gesamten Unternehmen in Deutschland aus.⁴ Vor allem die Altenpflege ist eine stark KMU-geprägte Branche und gehört bereits seit Jahren zu den Branchen mit deutlichen Engpässen in der Fachkräftegewinnung. Allein im stationären Pflegebereich machen Unternehmen mit 10 bis zu 249 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über drei Viertel aller Unternehmen aus. Wie das Institut der deutschen Wirtschaft Köln bestätigt, haben gerade KMU zunehmende Schwierigkeiten, ihre angebotenen offenen Stellen für qualifizierte Fachkräfte zu besetzen und benötigen daher noch mehr Unterstützung.⁵ Auch Unternehmen, die erstmalig aus Drittstaaten rekrutieren und nur die Integration von weniger als fünf Pflegekräften im eigenen Unternehmen bewerkstelligen können, können schon jetzt Triple Win nicht nutzen, sondern sind auf alternative Wettbewerber angewiesen.

Wie bereits dargestellt, bezweifeln der AGVP und die BAGAP stark die Rechts- und Verfassungskonformität der in Absatz (4) getroffenen Regelungen und dessen Vereinbarkeit mit den Grundsätzen eines freien Wettbewerbs, welcher durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen geschützt ist. Das Nachfrageverhalten der Arbeitgeber in der Altenpflege bestätigt die Berechtigung der Anbietervielfalt in der Vermittlung. Eine gesetzliche zementierte Einengung der Rekrutierungsmöglichkeiten für Pflegekräfte auf ein einziges, staatliches gefördertes Programm und damit die Schaffung einer Monopolstellung für das Projekt Triple Win halten der AGVP und die BAGAP für völlig falsch und fordern folgende Änderung.

Änderungs- und Verfahrensvorschläge zu § 16d Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP und die BAGAP schlagen vor, den Absatz (4) im neuen § 16d Aufenthaltsgesetz unter Beachtung der Verfassungskonformität und Wettbewerbsfreiheit und der zu erwartenden, deutlichen Kostensteigerung für die Pflegeunternehmen bei der Rekrutierung von Pflegefachkräften aus den Drittstaaten anzupassen. Unter keinen Umständen dürfen privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen der Rekrutierung und Vermittlung, aber auch unternehmensinterne Projekte gegenüber staatlichen Programmen benachteiligt werden:

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 bis zu ~~drei-zwei~~ Jahren verlängert werden, wenn der Ausländer auf Grund einer Absprache ~~der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes [...]~~

⁴ Broschüre des Bundesministeriums für Wirtschaft (2017): Wirtschaftsmotor Mittelstand - Zahlen und Fakten zu den deutschen KMU

⁵ Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. (09/2018): KOFA-Studie 2/2018: Fachkräftengpässe in Unternehmen – Kleine und mittlere Unternehmen finden schwerer Fachkräfte und Auszubildende



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 29.05.2019

Zu § 17 Aufenthaltsgesetz „Suche eines Studien- oder Ausbildungsplatzes“

Der AGVP und die BAGAP begrüßen die neu aufzunehmende Regelung, dass Personen aus Drittstaaten künftig die Möglichkeit haben werden, zur Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes zeitlich begrenzt nach Deutschland kommen zu können. Wie bereits in der Begründung ausgeführt, bietet es für KMU, aber auch für große Träger in der Altenpflege die Chance, Auszubildende zu gewinnen. Die demografische Entwicklung (Geburtenknick), aber auch die Tendenz zu studieren führen dazu, dass immer mehr Ausbildungsplätze unbesetzt bleiben. Der AGVP und die BAGAP geben zu bedenken, dass ggf. eine **Lücke im Aufenthaltsrecht** auftreten könnte, wenn bspw. ein Ausbildungsplatz gefunden und ein Ausbildungsvertrag unterschrieben wurde, der Ausbildungsbeginn jedoch erst erfolgt, wenn die sechsmonatige Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen ist. **Es darf dann nicht sein, dass ausländische Auszubildende in dem Fall ausreisen müssten, um dann einen Aufenthaltstitel nach § 18a zu beantragen.**

Unverständlich ist jedoch für den AGVP und die BAGAP, weshalb das 25. Lebensjahr als ein Kriterium für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 17 festgeschrieben werden soll. Stellenbeschreibungen für Ausbildungsplätze müssen heute nach dem allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz nicht nur genderneutral, sondern auch altersneutral formuliert sein. **Eine Benachteiligung von potenziellen Auszubildenden aufgrund des Alters wäre gerade in den Pflegeberufen ein fataler Flaschenhals.** Schon heute gibt es bspw. über 10.000 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. **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.

Des Weiteren ist nicht klar, weshalb die Sprachanforderung mit dem Niveau B2 für Ausbildungsplatzsuchende festgeschrieben werden soll, wenn in § 16a der Deutschsprachkurs nach Deutschsprachförderverordnung inkludiert und damit das weiterführende Erlernen der deutschen Sprache in Deutschland möglich ist. **Die Festlegung des B2-Sprachniveaus als Voraussetzung für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erachten wir im § 17 als zu hoch.** Vergleicht man die Voraussetzungen zu einer Niederlassungserlaubnis nach § 18c neue Fassung, so ist festzustellen, dass u.a. ausreichende Deutschkenntnisse (B1) und ein bereits seit vier Jahren vorliegender Aufenthaltstitel vorhanden sein müssen. Eine Begründung zum gewählten Unterschied der sprachlichen Anforderung ist nicht erkenntlich, weshalb der AGVP und die BAGAP vorschlagen, das Sprachniveau in § 17 Abs. (1) Punkt 4. anzupassen.

Auch die **Verschärfung der Voraussetzung zur Arbeitsplatzsuche in einen Abschluss mit Hochschulzugangsberechtigung** in Abs. (1) Punkt 3. im Referentenentwurf ist nicht nachvollziehbar. Wie bereits unseren Ausführungen unter § 16a zu entnehmen ist, gilt es jede Person zu unterstützen, die sich für die Ausbildung in der Altenpflege entscheidet, 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. Die Hochschulzugangsberechtigung ist weder nach dem Gesetz über die Berufe in der Altenpflege, noch nach dem neuen Pflegeberufegesetz eine Voraussetzung zur Aufnahme einer Pflegeausbildung. Deshalb lehnen der AGVP und die BAGAP die vorgenommene Einschränkung auf einen ausländischen Abschluss mit Hochschulzugangsberechtigung ab.



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 29.05.2019

Der AGVP und die BAGAP empfehlen, mit den Außenhandelskammern, den Arbeitgeberservicestellen und Interessenvertretungen in Deutschland (z.B. Arbeitgeber- und Berufsverbände) zusammenzuarbeiten, um bereits vor der Einreise nach Deutschland Berufsnengungen 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 stärker bekannt gemacht werden. Vor allem die Zusammenarbeit mit den IQ-Netzwerken in den Bundesländern für den Pflegebereich gilt es weiter zu unterstützen.

Änderungsvorschläge zu § 17 Abs. (1) Aufenthaltsgesetz:

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

~~1. er das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat,~~

Des Weiteren schlagen der AGVP und die BAGAP vor, die Punkte 3. und 4. folgendermaßen anzupassen:

3. er über einen Abschluss einer deutschen Auslandsschule oder über einen Schulabschluss verfügt, der ~~zum Hochschulzugang zur Aufnahme einer Ausbildung in Deutschland berechtigt und~~

4. über ~~gute ausreichende~~ deutsche Sprachkenntnisse verfügt und

Verfahrensvorschlag zu § 17 Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP und die BAGAP fordern auf zu prüfen, dass keine Regelungslücke bei der Aufenthaltsregelung zwischen Ausbildungsplatz- oder Studienplatzsuche und der tatsächlichen Aufnahme eben dieser entstehen. Gegebenenfalls muss ein ergänzender Absatz aufgenommen oder der Absatz (3) dahingehend geschärft werden, dass bei Auslaufen der Aufenthaltsgenehmigung nach § 17 und gleichzeitig vorliegendem Ausbildungsvertrag oder zugesagten Studienplatzes der Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums gesichert ist.

Zu § 20 „Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte“

Der AGVP und die BAGAP begrüßen die Möglichkeit, dass künftig auch Fachkräfte ohne Arbeitsplatzangebot oder Arbeitsvertrag für einen begrenzten Zeitraum eine Aufenthaltsgenehmigung zur Arbeitsplatzsuche erhalten sollen. Aus der Begründung zum Entwurf geht jedoch nicht hervor, weshalb Unterschiede bei akademisch und beruflich ausgebildeten Fachkräften gemacht werden sollen. In Absatz (3) des § 20 heißt es in den Punkten 1. und 2., dass eine Aufenthaltserlaubnis für Akademiker und nach Abschluss von Forschungstätigkeiten erteilt wird. In den Punkten 3. und 4. hingegen wird ein Ermessensspielraum mit der Formulierung „kann [...] erteilt werden“ eingeführt, der gerade aufgrund des Fachkräftemangels in den Pflegeberufen nicht nachvollziehbar ist. Eine entsprechende Angleichung der Formulierung und damit **keine Benachteiligung für beruflich qualifizierte Fachkräfte** werden vom AGVP und der BAGAP empfohlen.

Änderungsvorschlag zu § 20 Abs. (3) Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP und die BAGAP schlagen vor, die Formulierungen in den Punkten 1. bis 4. sprachlich anzugleichen. Aufgrund der benötigten Fachkräfte und der demografischen Entwicklung in Deutschland empfehlen der AGVP und die BAGAP, in den Punkten 3. und 4. „kann [...] erteilt werden,“ durch die Formulierung „~~wird~~ [...] erteilt“ zu ersetzen.



Zu § 39 „Zustimmung zur Beschäftigung“

Die in Absatz (4) enthaltene Frist für Arbeitgeber ist mit Sanktionen nach § 404 SGB III verknüpft. Dies bedeutet, dass Arbeitgeber mit einer Geldbuße von bis zu 30.000 Euro belegt werden können, wenn sie die Rückmeldefrist von einem Monat an die Bundesagentur für Arbeit nicht einhalten können. Wie der Begründung zu entnehmen ist, ist die Fristsetzung neu in den § 39 aufgenommen worden. Wird sich am § 75 VwGO orientiert, hat Prüfung und sachliche Entscheidung in einer angemessenen Frist zu erfolgen. Aus der Begründung zum Absatz (4) geht nicht hervor, weshalb eine einmonatige Frist für die Angaben des Arbeitgebers gewählt wurde. Beachtet man dann noch **die Geldbuße in Höhe von bis zu 30.000 Euro, die verhängt werden kann bei Nichteinhaltung der Rückmeldefrist, so bewertet der AGVP die vorgeschlagene Frist im Vergleich zur Sanktionshöhe als völlig unverhältnismäßig und lehnt diese ab.** Da auch der Arbeitgeber i.d.R. an einer schnellstmöglichen Vollständigkeit der Angaben zur Prüfung der Zustimmung zur Beschäftigung interessiert ist, sehen der AGVP und die BAGAP es nicht als notwendig, eine konkrete Zeitangabe zur Fristsetzung vorzunehmen und mit einer einseitigen Strafe für Unternehmen zu belegen. Im Gegenzug nicht näher definiert sind Fristen für die Prüfung zur Erteilung der Zustimmung zur Beschäftigung durch die Bundesagentur für Arbeit.

Änderungsvorschlag zu § 39 Abs. (4) Aufenthaltsgesetz:

Der AGVP und die BAGAP schlagen aufgrund der genannten Begründung vor, den zweiten Satz in § 39 Abs. (4) dahingehend anzupassen, dass für Arbeitgeber eine angemessene Frist zur Übermittlung der geforderten Angaben zu setzen ist:

(4) [...] Auf Aufforderung durch die Bundesagentur für Arbeit hat der Arbeitgeber eine Auskunft nach Satz 1 **in einer angemessenen Frist ~~innerhalb eines Monats~~** zu erteilen.

Der Text in der Begründung zu Abs. (4) ist analog anzupassen und der Strafverweis ist zu streichen.

Zu § 71 Abs. 1 Satz 3 „Zuständigkeit“

Aufgrund der föderalen Strukturen fehlen in Deutschland einheitliche Verfahren und transparente Entscheidungsprozesse, sowohl bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse als auch bei der Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen. Die Zentralisierungsbestrebungen der Bundesregierung bewerten der AGVP und die BAGAP als einen wichtigen Schritt, um das Know-How der Mitarbeiter zu bündeln und dadurch die Verfahren effizienter zu gestalten. Oft werden der individuelle Ermessensspielraum und die damit verbundene Bescheidung der Anträge durch die Behörden als willkürlich empfunden. **Der AGVP und die BAGAP können daher nicht nachvollziehen, weshalb einerseits die Einrichtung zentraler Ausländerbehörden gefordert, aber andererseits den Ländern die Entscheidung übertragen wird, wie viele zentrale Ausländerbehörden je Bundesland eingerichtet werden sollen.** Im Extremfall würde dies bedeuten, dass ein Bundesland alle bisher eingerichteten Ausländerbehörden als zentrale Ausländerbehörden benennt und keine Verbesserungen eintreten. Dies kann politisch nicht gewollt sein und wird von uns in der Form abgelehnt.

Darüber hinaus lassen die zahlreichen Anerkennungsstellen Arbeitgeber verzweifeln, führen zu langwierigen Antragsverfahren ausländischer Abschlüsse und undurchsichtigen Entscheidungsprozessen. In persönlichen Gesprächen mit Mitarbeitern in Anerkennungsbehörden hat sich rausgestellt, dass bspw. Unkenntnis über die gesetzliche Lage, aber auch der fehlende Austausch mit anderen Anerkennungsstellen zu negativen Bescheiden führte. Auch sind die Anerkennungsstellen häufig personell unterbesetzt, sodass die Anträge auf Anerkennung und die damit verbundene Prüfung der ausländischen Abschlüsse nicht in der



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 29.05.2019

gesetzlichen Frist bearbeitet werden können. Wartezeiten von bis zu sechs Monaten und länger sind keine Seltenheit. Oft sind die einzelnen Anerkennungsstellen weder telefonisch erreichbar, noch ist ein persönlicher Termin möglich. Einheitliche Informationen, welche Unterlagen zur Prüfung der fachlichen Qualifikation und Berufserfahrung einzureichen sind, gibt es oft nicht oder können sich innerhalb von Wochen ändern, sodass weitere Unterlagen einzureichen sind. Prüfungen zur Vollständigkeit der Unterlagen dauern bis zu vier Monate, 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 zu großer Frustration. Die qualifizierte Pflegefachkraft kann dadurch nicht ihrer Expertise entsprechend im Unternehmen eingesetzt werden, was zur Bedrohung der Versorgung aufgrund der angespannten Personallage bei den Unternehmen führt (bis hin zum Aufnahmestopp oder drohendem Entzug der Zulassung als ambulanter Pflegedienst).

Aber auch die ausländischen Pflegekräfte sind enttäuscht und können nicht verstehen, warum sie trotz akademischer Ausbildung und oft langjähriger Berufserfahrung so lange darauf warten müssen, tatsächlich auch als Fachkraft beschäftigt werden zu können. **Gerade im Bereich der Gesundheitsfachkräfte konkurriert Deutschland mit anderen Ländern, z.B. den USA, der Schweiz, Schweden, Australien und den arabischen Ländern.** Umso wichtiger sind schnelle Anerkennungsverfahren und damit eine rasche Beschäftigung der ausländischen Fachkräfte zu ermöglichen, damit diese nicht in andere Länder abwandern, in denen niedrigere Hürden zur Zuwanderung bestehen. **Die Zentralisierung und Vereinheitlichung der Anerkennungsprozesse sowie eine zentrale Anerkennungsstelle müssen zwingend geschaffen werden, um die Zuwanderung von qualifizierten Pflegekräften zu erleichtern.** Auf Bundesebene existiert bereits eine zentrale Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG), die auf Grundlage der Beschlüsse der Gesundheitsministerkonferenz und der Kultusministerkonferenz errichtet wurde, aber nur empfehlenden Charakter hat.

Für die Unternehmen ist vor allem **Rechtssicherheit wichtig beim Wechsel der Aufenthaltstitel.** Hat ein/e als Pflegehelfer/in eingesetzte Fachkraft die Gleichstellungsurkunde und damit die vollwertige Anerkennung erhalten, muss eine zeitnahe Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels erfolgen. Bisher ist der Zeitraum ab Erteilung der Gleichstellungsurkunde zum unbefristeten Aufenthaltstitel (aktuell bis zu sechs Wochen) eine rechtliche Grauzone, in der der ausländische Arbeitnehmer nicht beschäftigt werden darf. Der AGVP und die BAGAP weisen darauf hin, entsprechende Regelungen für die beschleunigte Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels zu erarbeiten.

Änderungsvorschlag zur Begründung des § 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.“*

Die Begründung zu § 71 ist entsprechend anzupassen.

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



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 29.05.2019

und der Antragsflut entlastet, müssen nicht ein breites Wissen zu den reglementierten und nicht-reglementierten Berufen in allen Ausländerbehörden vorhalten, sondern können sich auf einige Berufe fokussieren und ihre Verfahren zur Bearbeitung der Anträge systematisieren, um die Anträge zur Anerkennung schnell und effektiv zu bearbeiten. Der AGVP und die BAGAP empfehlen, die Kompetenzen der GfG für die Errichtung und Organisationsentwicklung der zentralen Anerkennungsstelle in den jeweiligen Ländern 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.“

Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens schlagen der AGVP und die BAGAP vor, mit der World Health Organisation (WHO) die Liste zu den 57 Krisenländern zu prüfen und ggf. zu überarbeiten, die die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung oder einer Beschäftigungserlaubnis für Gesundheitsfachkräften aus den dort gelisteten Ländern verbietet. Hintergrund ist, dass diese Liste auf Grundlage des in 2006 veröffentlichten World Health Reportes entstand und seitdem nie überprüft oder aktualisiert wurde. Andere Branchenunternehmen dürfen jedoch in diesen Ländern rekrutieren. Eine Formulierung in der Begründung zum Gesetzesentwurf wird empfohlen.

Zu § 72 Abs. 7 „Beteiligungserfordernisse“

Im Sinne einer Bürokratie- und Prüflastentlastung sowie schneller Verfahren sollte die Ausländerbehörde auf die Zustimmung der in § 72 Abs. 7 genannten Institutionen verzichten, wenn diese nicht notwendig ist. In der Begründung zu § 72 Abs. 7 kann eine Ergänzung aufgenommen werden, wenn das Heranziehen anderer Behörden im Einzelfall notwendig ist.

Änderungsvorschlag zu § 72 Abs. (7) Aufenthaltsgesetz:

Entsprechend der bereits aufgeführten Argumente schlagen der AGVP und die BAGAP folgende Änderung des Absatzes 7 im § 72 Aufenthaltsgesetz vor:

„(7) Zur Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen der §§ 16d, 16e, 18a, 18b, 19 bis 19c ist eine Beteiligung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sowie der Auslandsvertretung der Bundesagentur für Arbeit obsolet, wenn die Ausländerbehörde derer Zustimmung nicht bedarf.“

In der Begründung zu § 72 Abs. (7) kann ggf. eine Ergänzung eingefügt werden, dass in begründeten Einzelfällen das BAMF sowie die Auslandsvertretung der Bundesagentur für Arbeit von der Ausländerbehörde hinzugezogen werden kann.

Zu § 81a „Beschleunigtes Fachkräfteverfahren“

Der AGVP und die BAGAP begrüßen ausdrücklich die Aufnahme eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens, um dadurch ein strukturiertes und zeitlich normiertes Vorgehen in der Zuwanderung dringend benötigter Fachkräfte zu etablieren. Wie bereits ausgeführt, dauern jedoch die Verfahren von der Anwerbung bis zum tatsächlichen Einsatz der ausländischen Person als anerkannte Fachkraft im Unternehmen bis zu 18 Monate. Dies liegt u.a. an der Komplexität der Beteiligung unterschiedlicher Behörden im In- und Ausland, aber auch an den



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 29.05.2019

bisher nicht klar definierten Prozessschritten und einheitlichen Vorgaben, welche Unterlagen bei welcher Behörde einzureichen sind.

Vor allem Unternehmen in der Altenpflege haben massive Probleme, Visa für ihre angeworbenen Fachkräfte aus Drittstaaten zu erhalten und den Anerkennungsprozess schnell durchführen zu können. Grund dafür ist u.a., dass die deutsche Altenpflegeausbildung in der Form international einmalig ist. Zugewanderte Pflegefachkräfte verfügen i.d.R. über ein Studium und haben einen Bachelor oder Master of Nurse sowie oftmals mehrjährige Berufserfahrungen. Die Prüfung der Gleichwertigkeit mit der deutschen Ausbildung zur Gesundheits- und Krankenpflege ist daher besonders für den Altenpflegebereich sehr umfangreich und Fachkräfte erhalten häufig einen Defizitbescheid und damit nur eine Teilanerkennung ihrer erworbenen Qualifikationen. Diese Defizite müssen durch Anpassungsmaßnahmen (oft im Krankenhaus) ausgeglichen werden. Die Plätze für die Anerkennungsmaßnahmen sind rar und Wartezeiten bis zu sechs Monaten in einigen Bundesländern führen zu Verzweiflung und Frustration. Zusätzlich dazu besuchen die Pflegekräfte einen Sprachkurs, um das Sprachzertifikat B2 zu erhalten, wenn sie nicht schon über ein B2-Sprachzertifikat verfügen. Nur mit Sprachzertifikat und Nachweis des Defizitausgleichs erhalten die Pflegekräfte ihre Berufserlaubnis und können als anerkannte Pflegefachkraft in der Altenpflege eingesetzt werden. **Da dieser Prozess bis zur vollständigen Anerkennung bis zu einem Jahr und länger dauern kann, ist es umso wichtiger, dass die erteilten Anerkennungsbescheide deutschlandweit gültig sind.** Aktuell werden ausgestellte Bescheide eines Bundeslandes nicht immer in den anderen 15 Bundesländern anerkannt. Dies widerspricht der Arbeitnehmerfreizügigkeit und schränkt gerade Träger der Altenpflege ein, die deutschlandweit tätig sind. **Bei einem Arbeitsortwechsel in ein anderes Bundesland muss die Durchlässigkeit und Freizügigkeit ausländischer Fachkräfte mit anerkannten Abschlüssen über Bundeslandgrenzen hinweg geregelt werden.**

Des Weiteren führen Sprachzertifikate und das Datum der abgelegten Prüfung immer wieder zu Problemen in der Zuwanderung. Einige Behörden (Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden) erkennen mittlerweile nur noch Sprachzertifikate an, die nicht älter als 12 Monate sind. Aufgrund der langwierigen Zuwanderungsverfahren veralten Sprachzertifikate, die jedoch bei der Antragstellung noch gültig waren. Überdies gibt es keine Vorgaben, dass es ein Sprachzertifikat, was älter als 12 Monate ist, keine Gültigkeit mehr hat. Vor dem Hintergrund, dass die Plätze und das Personal für die deutsche Sprachausbildung im Ausland oft nicht mehr ausreichen, um die Nachfrage zu bedienen, erachten wir es als äußerst wichtig, keine Begrenzung bei der Gültigkeit von Sprachzertifikaten einzuführen.

Wie bereit unter dem § 71 ausgeführt, begrüßen wir die Zentralisierung der Ausländerbehörden. Die in § 81a aufgeführten Pflichten für die zentrale Ausländerbehörde bestätigen unsere Argumentation und den Vorschlag, **pro Berufsfeld oder Branche EINE zentrale Ausländerbehörde pro Bundesland zu benennen und einzurichten.** Beratung und die beschleunigte Bearbeitung erfordern spezialisiertes Fachwissen zu den gesetzlichen Einwanderungsbestimmungen, aber auch fundierte Kenntnisse über die jeweilige Branche und Qualifikation, für die die Anerkennung beantragt wird. Die Umstellung der Pflegeberufsausbildungen in 2020 wird auch Auswirkungen auf die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen haben. Umso wichtiger ist es, dass in der zentralen Ausländerbehörde Fachpersonen mit fundiertem Wissen zu den Änderungen und zu den neuen Ausbildungen sitzen, die entsprechend die Anerkennungsverfahren bescheiden.

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



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



Stand: 29.05.2019

Ausstellungsdatums, zu befristen. Die Aufnahme zur Erstellung einer Mustervereinbarung für eine Vereinbarung zwischen zentraler Ausländerbehörde und dem Arbeitgeber wird empfohlen, damit bundesweit einheitliche Verträge genutzt werden können und Rechtssicherheit für alle Beteiligten besteht.

Artikel 3 Änderung des Gesetzes über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen

Zu § 14a „Beschleunigtes Verfahren in den Fällen des § 81a Aufenthaltsgesetzes“

Die im neuen § 14a aufgenommenen Regelungen und zeitlichen Fristen zum beschleunigten Verfahren i.V.m. § 81a Aufenthaltsgesetz sind aus Sicht des AGVP und der BAGAP nur mit Aufstockung des bereits vorhandenen Personals in den Ländern zu bewältigen. Bereits jetzt gilt eine reguläre gesetzliche Bearbeitungsfrist von vier Monaten für die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse. Sehr viele Ausländerbehörden können schon heute diese viermonatige Frist nicht einhalten, geschweige denn in den vier Monaten den Eingang der Unterlagen bestätigen. Dies liegt u.a. an der Unterbesetzung vieler Ausländerbehörden und Anerkennungsstellen, aber auch an den deutlich gestiegenen Antragszahlen. Lag der Anteil der beschäftigten Altenpfleger/innen ohne deutschen Pass in 2013 noch bei 6,8 Prozent, so hat er sich bis 2017 bereits auf 11 Prozent (61.000 Beschäftigte) erhöht, mit einer deutlich steigenden Tendenz für 2018. Der häufigste Beruf im Anerkennungsfahren ist zurzeit die Gesundheits- und Krankenpflege.⁶

Weshalb in Absatz (3) im Vergleich zum Referentenentwurf die Frist zur Entscheidung der Gleichwertigkeit von einem auf nun zwei Monate erweitert wurde, lässt sich auch aus der Begründung zum § 14a nicht entnehmen. Weiter ist unklar, dass in der Begründung zum § 14a aufgeführt wird, dass die zweimonatige Frist einmalig angemessen verlängert werden kann. Dies wirft die Frage auf, ob die Regierung tatsächlich an einer Beschleunigung der Verfahren interessiert ist, wenn sie andererseits den zuständigen Stellen einen Ausweg bietet, die Frist doch nicht einhalten zu müssen. **Mit Hinblick auf die zusätzliche finanzielle Belastung der Arbeitgeber kann es nicht sein, dass die Frist zum beschleunigten Verfahren unter dem Aspekt der „Angemessenheit“ verlängert werden kann und der Arbeitgeber, aber auch die ausländische Fachkraft, wieder dem Goodwill der zuständigen Behörde unterworfen sind.** Die Passage ist aus der Begründung zu streichen.

Wichtig aus Sicht des AGVP und der BAGAP ist zudem **eine bundeseinheitliche Festlegung zu den Unterlagen, die bei der zuständigen Stelle einzureichen sind, um über eine Gleichwertigkeit des Berufsabschlusses entscheiden zu können.** Oft wird über scheinbar willkürliche Nachforderungen von Unterlagen der zuständigen Stellen berichtet, die die Bearbeitung des Antrags auf Anerkennung verzögern, da diese erst erfolgt, wenn die Unterlagen bei der zuständigen Behörde vollständig vorliegen.

Artikel 14 bis 17 Änderungen der für die Altenpflege maßgeblichen Gesetze

Der AGVP und die BAGAP begrüßen die Aufnahme der Regelungen, dass im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens die Fristen zur Bearbeitung auf zwei Monate reduziert wurde. Wie bereits ausgeführt, leiden vor allem Pflegekräfte aus dem Ausland unter den sehr langen Bearbeitungsfristen. Es ist zu erwarten, dass gerade für den schnellen Zuzug der Pflegekräfte das beschleunigte Verfahren gewählt wird. Wichtig ist, dass vor allem ausreichend Personal in den zuständigen Stellen vorhanden ist. Die Erfüllung der Zwei-

⁶ Angaben des Bundesinstituts für Berufsbildung und der Bundesagentur für Arbeit



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 29.05.2019

Monatsfrist wird jedoch nur mit erheblicher Personalaufstockung und Bündelung der Kompetenzen (wie unter § 81a bereits ausgeführt: Eine zentrale Anerkennungsstelle für die Gesundheitsfachberufe einzurichten.) zu erfüllen sein. Auch hier verweisen der AGVP und die BAGAP auf die Ausführungen in § 14a, keine Fristverlängerung für ein beschleunigtes Verfahren zuzulassen.

Artikel 50 Änderung der Aufenthaltsverordnung

Zu § 31a „Beschleunigtes Fachkräfteverfahren“

Der AGVP und die BAGAP begrüßen ausdrücklich die gewählte Zeitschiene für die Beantragung und Erteilung des Visums, wenn das beschleunigte Fachkräfteverfahren beantragt ist. Allerdings geben der AGVP und die BAGAP auch hier zu bedenken, dass die Fristen ohne Aufbau qualifizierten Personals in den Auslandsvertretungen nicht einzuhalten sein werden. Wartezeiten von bis zu sechs Monaten verzögern aktuell schon die Antragsbearbeitung und Ausstellung der Visa. Nicht förderlich ist die im Vergleich zum Referentenentwurf vorgenommene Verschärfung, dass die Terminvergabe für einen Visumantrag künftig an die Vorabzustimmung durch die Ausländerbehörde geknüpft sein soll. Diese gilt es wieder zu streichen.

Weder im Referentenentwurf, noch in der Begründung ist aufgenommen, wie verfahren wird, wenn die gesetzten Fristen nicht eingehalten werden können. Entweder muss die zuständige Behörde begründen, weshalb keine Entscheidung in der gesetzlichen Frist erfolgen konnte, oder (ähnlich wie im Krankenversicherungsrecht 2013 eingeführt) der Antrag würde als genehmigt gelten.

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.~~

Verfahrensvorschlag zu § 31a Aufenthaltsverordnung:

Der AGVP und die BAGAP fordern die Aufnahme einer Erklärung in die Begründung zum Gesetz, wie bei Nicht-Einhalten der behördlich gesetzten Fristen verfahren wird:

„Können die in § 31a Aufenthaltsverordnung gesetzte 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.“

Artikel 51 Änderung der Beschäftigungsverordnung

Teil 2 Qualifizierte Beschäftigung

Zu § 2 „Vermittlungsabsprachen“

Wie der AGVP und die BAGAP bereits unter § 16d Aufenthaltsgesetz (neu) ausgeführt haben, lehnen wir jegliche gesetzlich geschaffenen Monopolstellung im Bereich der Vermittlung und Rekrutierung ab. **Auch über § 2 (Neu) der Beschäftigungsverordnung müssen privatwirtschaftlichen Unternehmen sowie unternehmensinternen Initiativen die gleichen Vermittlungsbedingungen und Marktzugänge ermöglicht werden.**



BAGAP

Bundesarbeitsgemeinschaft
Ausländische Pflegekräfte



arbeit
geber
verband
pflege

Stand: 29.05.2019

Die Beschreibung in der Begründung zum Gesetzesentwurf, während des Anerkennungsverfahrens eine Beschäftigung im erstrebten Berufsfeld ausführen und dadurch die Kenntnisse und Fähigkeiten einsetzen zu können, impliziert, dass diese Vorgehensweise nur für über Triple Win vermittelte Pflegekräfte gilt. Dies ist jedoch falsch, denn für privatwirtschaftlich vermittelte Pflegekräfte oder in Eigeninitiative der Pflegeunternehmen rekrutierte Pflegekräfte aus Drittstaaten gelten die gleichen Regeln zur Zuwanderung, Anerkennung und Nachweispflichten. Ausschlaggebend ist die Prüfung der im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikation. Bis zur vollständigen Anerkennung als Pflegefachkraft in einem der Gesundheitsfachberufe ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Pflegekräften aus Drittstaaten im deutschen Pflegeunternehmen als Pflegehelfer/in oder Pflegeassistentkraft möglich – unabhängig davon, über welches Projekt die Pflegefachkraft rekrutiert wurde. Je nach Dienstleistungsangebot begleiten privatwirtschaftlich organisierte Vermittlungsunternehmen den gesamten Prozess bis zur vollständigen Anerkennung, bieten eine Vielzahl an Integrationsleistungen und agieren stets im engen Kontakt mit dem auftraggebenden Pflegeunternehmen. Eine gesetzlich zementierte Einengung der Rekrutierungsmöglichkeiten für Pflegekräfte auf ein einziges, staatliches gefördertes Programm und damit die Schaffung einer Monopolstellung für das Projekt Triple Win lehnen der AGVP und die BAGAP ab. Wir fordern die **Öffnung und damit die gleichen Möglichkeiten der vorgesehenen Vermittlungsabsprachen für privatwirtschaftliche Unternehmen.**

Artikel 52 Änderung der Deutschsprachförderverordnung

Aufgrund der bereits aufgeführten 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.

Fachkräfteeinwanderung voranbringen, bürokratische Hürden abbauen

Stellungnahme zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

29. Mai 2019

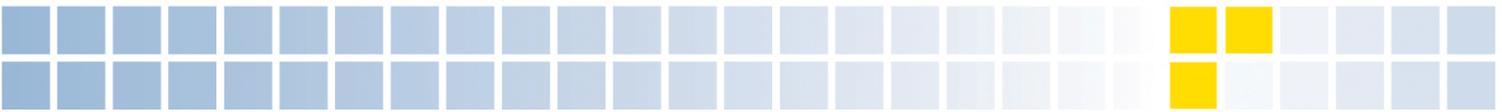
Zusammenfassung

Die Zukunft des Wirtschaftsstandorts Deutschland hängt in entscheidendem Maße von gut qualifizierten Fachkräften ab. Die Zahl der offenen Stellen und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind auf Rekordniveau, die Arbeitslosigkeit mit 4,9 % auf dem niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung. Gleichzeitig wird die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 65 Jahren bis 2040 voraussichtlich um rd. 6 Mio. auf unter 44 Mio. abnehmen. Arbeitskräftengpässe sind überall spürbar und werden allein schon aufgrund der demografischen Entwicklung weiter zunehmen. Der Engpass an Fachkräften ist inzwischen kein konjunkturelles, sondern größtenteils ein strukturelles Problem. Die demografische Entwicklung hat auch für die sozialen Sicherungssysteme gravierende Folgen. Dies gilt insbesondere für die gesetzliche Rentenversicherung und die Pflegeversicherung. Die Sicherung eines hinreichenden Fachkräfteangebots ist daher eine der Schlüsselaufgaben zur Sicherung des Wohlstandes in Deutschland.

Notwendig auch zur mittel- bis langfristigen Fachkräftesicherung ist eine schlüssige und ausgewogene Gesamtstrategie, die die Erschließung aller inländischen Potenziale und, als ein weiterer Baustein, auch die Gewinnung qualifizierter ausländischer Fachkräfte umfassen muss. Für international agierende Unternehmen ist es zudem von zentraler Bedeutung, dass sie ihr Personal flexibel und unbürokratisch über Ländergrenzen hinweg einsetzen können. Es ist deshalb für die deut-

sche Wirtschaft zentral, dass die Rahmenbedingungen für die Zuwanderung von Fachkräften durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz verbessert werden. Dabei ist es für die Akzeptanz von Zuwanderung ausländischer Fachkräfte aus dem Ausland wichtig, dass die Regelungen so gestaltet sind, dass eine Zuwanderung in soziale Sicherungssysteme vermieden wird. Hier sieht der Gesetzentwurf zu Recht z. B. Informationspflichten der Grundsicherungsstellen und Sozialhilfeträger gegenüber den Ausländerbehörden vor.

Entscheidend sind aber nicht nur rechtliche Anpassungen. Mindestens genauso wichtig ist es, endlich die Umsetzung des Zuwanderungsrechts zu verbessern. Notwendig ist eine massive personelle Verstärkung in den Visastellen, insbesondere bei den Auslandsvertretungen mit dem größten und auch dem am stärksten Erfolg versprechenden Antragspotenzial, und den Ausländerbehörden. Zentral ist aber auch, die notwendige IT-Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, um einen effektiven und elektronischen Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen zu ermöglichen. Selbst optimale gesetzliche Regelungen müssen nahezu komplett ins Leere laufen, wenn diese personellen und IT-technischen Voraussetzungen für den schnellen und reibungslosen Vollzug von Zuwanderung und von grenzüberschreitendem Personalaustausch nicht sofort parallel zur Gesetzgebung und in ausreichendem Umfang sichergestellt werden. Wer bei uns aus einem Drittstaat angeworben werden soll, ist nämlich in der Regel nicht alternativlos auf Deutschland angewiesen. Lange Wartezeiten im Vollzug



der administrativen Arbeiten führen zu Umorientierungen in andere Länder.

Der Gesetzentwurf enthält wichtige Regelungen, um die Zuwanderung von Fachkräften zu erleichtern. Dazu zählen insbesondere:

- der Wegfall der Engpassbetrachtung („Positivliste“) für Fachkräfte mit Berufsausbildung in §§ 18, 18a AufenthG-E
- der grundsätzliche Wegfall der Vorrangprüfung für Fachkräfte
- die Möglichkeit der Einreise und Beschäftigung mit einer Teilanerkennung in § 16d Abs. 3 AufenthG-E, wobei hier allerdings noch Nachbesserungsbedarf besteht
- der Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte in § 20 AufenthG-E und Ausbildungsinteressierte in § 17 AufenthG-E
- die in § 16d Abs. 4 AufenthG-E vorgesehenen Migrationsabkommen, die bei grundsätzlicher Anerkennungsfähigkeit bestimmter ausländischer Berufsqualifikationen eine Verlagerung des Anerkennungsverfahrens ins Inland im Rahmen von sog. Vermittlungsabsprachen zwischen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der Arbeitsverwaltung des jeweiligen Herkunftslandes ermöglichen
- der erleichterte Zugang zur Niederlassungserlaubnis in § 18c AufenthG-E und die vorgesehene längere Erteilungsdauer bei Aufenthaltstiteln für Fachkräfte in § 18 Abs. 5 AufenthG, die zu einer Entbürokratisierung und zu mehr Rechtssicherheit für Unternehmen und Fachkräfte führen
- die in § 71 Abs. 1 AufenthG-E vorgesehene Schaffung mindestens einer zentralen Ausländerbehörde pro Bundesland sowie die Einführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens (§ 81a AufenthG-E) als zentrale Schritte auf dem Weg zu einem effizienten Verwaltungsverfahren
- die geplante Einrichtung einer Zentralen Servicestelle für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse
- die Regelung des § 6 BeschV-E für IT-Fachkräfte, die eine Beschäftigung auch unabhängig von einer formellen Qualifi-

kation auf der Grundlage von langjähriger Berufserfahrung aufnehmen können sollen

Der Gesetzentwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) ist insgesamt ausgewogen und sachgerecht, sollte jedoch im parlamentarischen Verfahren noch um einige wenige, aber zentrale Punkte ergänzt werden. Besonders wichtig sind:

- Das Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) für Drittstaatsangehörige, die zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nach Deutschland kommen wollen, muss entfallen. Die Personaldienstleistungsbranche ist wegen ihrer besonderen Kompetenzen und Erfahrung bei Rekrutierung ausländischer Fachkräfte aus der EU sowie deren Qualifizierung und Vorbereitung besonders geeignet, kleine und mittlere Unternehmen den Zugang zu ausländischen Fachkräften zu erleichtern.
- Neue bußgeldbewehrte Bürokratie- und Meldepflichten für Arbeitgeber wie in § 4a Abs. 5 AufenthG-E im Falle der vorzeitigen Beendigung einer Beschäftigung sind nicht sinnvoll und wirken abschreckend, insbesondere auf kleine Unternehmen. Sie müssen in jedem Fall klarer und praxisgerechter gefasst werden. Entsendungen müssen explizit ausgenommen werden, um den flexiblen Personalaustausch international agierender Unternehmen nicht unnötig zu erschweren. Der Zeitpunkt des Fristbeginns ist zu unpräzise und die Frist zur Anzeige bei der Ausländerbehörde mit zwei Wochen zu kurz. Sie muss daher auf mindestens vier Wochen verlängert werden. Auf Bußgelder sollte zunächst verzichtet werden.
- Bei der Möglichkeit der Einreise und Beschäftigung mit einer Teilanerkennung in § 16d Abs. 3 AufenthG-E sollte noch nachgebessert werden, um mehr Transparenz und Planbarkeit zu schaffen. Es sollte klargestellt werden, dass Personen mit einer mindestens zweijährigen Ausbildung in ihrem Heimatland zuwandern dürfen, wenn durch die ausländische Berufsqualifikation Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten im Umfang von

mindestens 50 % der Ausbildungsinhalte des deutschen Referenzberufs belegt werden. Der Zeitraum für die Anpassungsqualifizierung ist mit zwei Jahren zu kurz und sollte mindestens drei Jahre betragen. Zudem sollte es die Möglichkeit einer Verlängerung des Aufenthaltstitels im begründeten Einzelfall geben.

- Jedes Gesetz kann nur so gut sein wie es die praktische Umsetzung erlaubt. Die Zuwanderungsverfahren bedürfen einer umfassenden Verbesserung durch e-Government-Lösungen, klare Zuständigkeiten zwischen den beteiligten Behörden und ausreichende personelle und fachliche Ausstattung der Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden. Die im Rahmen des FEG eingesetzte Facharbeitsgruppe „Verwaltungsverfahren“ der Staatssekretärs-Steuerungsgruppe "Kohärenter Ansatz zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten" hat sich selbst das Ziel einer umfassenden Optimierung der Visa- und Einreiseprozesse gesetzt. Diese einmalige Gelegenheit muss jetzt genutzt und durch den Gesetzgeber z. B. im Rahmen der Haushaltverhandlungen berücksichtigt werden.

Neben den genannten besonders wichtigen Punkten gibt es weitere Verbesserungsbedarfe:

- Beim beschleunigten Fachkräfteverfahren gibt es offene Fragen insbesondere dazu, welchen Rechtscharakter die Vereinbarung haben soll und ob eine Rahmenvereinbarung möglich ist. Neben gesetzgeberischen Klarstellungen sind daher auch entsprechende Umsetzungshinweise für die Praxis wichtig.
- Die Möglichkeit der Wiedereinführung der Vorrangprüfung nur für bestimmte Regionen birgt die Gefahr eines Flickenteppichs, führt gerade nicht zu mehr Transparenz und ist insbesondere für Unternehmen mit mehreren Standorten unpraktikabel.
- Der Zugang zur Ausbildung für ausländische Ausbildungsinteressierte sollte erleichtert werden, indem die Vorrangprüfung auch für diese Gruppe entfällt. Sonst würde auch der Aufenthaltstitel zur Ausbildungsplatzsuche weitgehend ins Leere

laufen. Die Suchzeiten bei Ausbildungsplatzsuche und für ein Studium in § 17 AufenthG-E sollten auf neun Monate vereinheitlicht werden. Beim Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte sollte in einem gewissen Umfang die Erwerbstätigkeit erlaubt werden.

- Für die geplante Zentrale Servicestelle für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, angesiedelt bei der BA bzw. der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), muss die Finanzierung grundsätzlich über Steuermittel erfolgen. Dies gilt auch im Falle einer Zuweisung der Anerkennungsberatung vom IQ-Netzwerk an die Arbeitsagenturen (§ 30 SGB III-E).
- Die für IT-Fachkräfte geschaffene Zuwanderungsmöglichkeit mit berufspraktischen Kenntnissen nach § 6 BeschV-E muss auch für beruflich Qualifizierte und sollte nicht nur für IT-Fachkräfte auf akademischem Niveau gelten.

Im Einzelnen

Wegfall der Vorrangprüfung und Engpassberufe richtig

Der grundsätzliche Wegfall der Vorrangprüfung für Fachkräfte erhöht die Planungssicherheit für Arbeitgeber und führt zu einer Entbürokratisierung des Zuwanderungsverfahrens. Die gegenteilige Wirkung hätte allerdings die Möglichkeit der Wiedereinführung der Vorrangprüfung für bestimmte Regionen. Diese Regelung birgt die Gefahr eines Flickenteppichs. Sie ist wenig transparent und unpraktikabel, insbesondere für Unternehmen mit mehreren Standorten.

Richtig und dringend erforderlich ist, dass der Wegfall der Engpassbetrachtung jetzt auch die Zuwanderung von beruflich Qualifizierten ermöglicht, die nicht in einem Beruf arbeiten, bei dem die BA einen Mangel festgestellt hat. Aus vielerlei Gründen kann die Engpassanalyse der BA den tatsächlichen Bedarf an Fachkräften in bestimmten Berufen nicht umfassend abbilden.



Befürchtungen, dass die vorgeschlagenen Regelungen bei einer Eintrübung der wirtschaftlichen Entwicklung negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hätten, muss man ernst nehmen. Sie sind jedoch unbegründet. Der Mangel an Fachkräften ist kein konjunkturelles, sondern ein strukturelles Problem für die deutsche Wirtschaft. Bereits die letzte große Krise hat gezeigt, dass demografisch bedingt die Arbeitskräftenachfrage so groß ist, dass selbst ein starker konjunktureller Einbruch nicht zu einem hohen Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt hat. Dies gilt umso mehr für qualifizierte Arbeitskräfte, deren Arbeitslosenquote selbst im Krisenjahr 2009 unter 6 % lag. Qualifizierte Fachkräfte haben weltweit gute Beschäftigungschancen. Deutschland ist hier insbesondere wegen des Sprachnachteils „Deutsch“ gegenüber klassischen Einwanderungsländern benachteiligt und sollte daher um Fachkräfte werben.

Das System der Zuwanderungssteuerung ist zudem variabel. Das Zuwanderungsrecht sieht als Grundsatz ein Arbeitsplatzangebot für die Einreise vor. Dadurch ist gewährleistet, dass sich die Zuwanderung bei sinkender Nachfrage nach ausländischen Fachkräften automatisch verringert. Die geplanten und bereits bestehenden Möglichkeiten der Potenzialzuwanderung setzen immer die Lebensunterhaltssicherung und die Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikationen voraus und sind daher mit relativ hohen Hürden verbunden.

Beschäftigung in der Zeitarbeit ermöglichen

Das Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit für Drittstaatsangehörige, die zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nach Deutschland kommen wollen, muss gestrichen werden. Zeitarbeit ist ein Jobmotor des deutschen Arbeitsmarkts. Die Möglichkeiten einer Beschäftigung von ausländischen Fachkräften aus Drittstaaten ist bisher jedoch mit wenigen Ausnahmen verboten. Sobald für die Aufnahme einer Beschäftigung die Zustimmung der BA erforderlich ist, ist die Beschäftigung in der Zeitarbeit untersagt (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Diese Ungleichbehandlung einer Branche ist nicht

mehr zeitgemäß und verhindert eine effiziente Rekrutierung qualifizierter Fachkräfte. Die Personaldienstleistungsbranche hat viel Erfahrung und Kompetenz in der Rekrutierung, Auswahl und Qualifizierung gerade auch ausländischer Fachkräfte aus der EU gesammelt. Sie verfügen über ein hohes Maß an interkultureller Kompetenz im Umgang mit ausländischer Mitarbeitenden, denn knapp ein Drittel aller Zeitarbeitskräfte haben einen ausländischen Pass. Diese Kompetenzen und Erfahrung nutzen zu können, wäre gerade für kleine und mittlere Unternehmen wichtig, für die die Personalgewinnung aus Drittstaaten eine besonders große Herausforderung darstellt. Auch für eine Beschäftigung bei einem Personaldienstleister gelten selbstverständlich die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes, das immer die Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen zur Voraussetzung macht.

Neue Bürokratie- und Mitteilungspflichten für Unternehmen sind unnötig und nicht zielgerichtet

Die neue bußgeldbewehrte Verpflichtung für Arbeitgeber, innerhalb von zwei Wochen gegenüber der Ausländerbehörde eine vorzeitige Beendigung der Beschäftigung anzuzeigen (§ 4a Abs. 5 AufenthG-E), ist nicht sinnvoll und hat gerade auf kleine und mittlere Unternehmen eine abschreckende Wirkung.

Jede Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses wird an die Sozialversicherung gemeldet. Es besteht bereits für ausländische Beschäftigte eine Meldepflicht innerhalb von zwei Wochen bei der Ausländerbehörde, wenn die Beschäftigung vorzeitig beendet wird (§ 82 Abs. 6 AufenthG-E). Eine doppelte Meldepflicht mit der Androhung von Strafzahlungen ist unnötig. Auch der Bundesrat hat sich aufgrund des „zusätzlichen bürokratischen Aufwands“ für eine Überprüfung der Regelung ausgesprochen (vgl. Beschlussdrucksache 7/19).

Wenn man dennoch an der Mitteilungspflicht festhalten will, muss sie zumindest praktikabel ausgestaltet werden. Das ist sie bisher nicht: Laut der Gesetzesbegründung handelt



es sich bei vorzeitigen Beendigungen der Beschäftigung nur um „wenige Fälle“, weshalb die zusätzliche Belastung für Arbeitgeber gerechtfertigt sei. Die Mitteilungspflicht soll aber für alle Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 4 gelten. Dazu würden auch Entsendungen oder Personen mit einer Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte (§ 18c AufenthG-E) zählen, da diese Gruppen nicht explizit von der Regelung ausgeschlossen sind. Bei Entsendungen (insbesondere mit ruhemdem Heimatvertrag) ist ein vorzeitiges Ende in der Praxis aus vielfältigen Gründen nicht unüblich (z. B. durch ein frühzeitiges Projektende). Es droht also eine deutlich höhere Zahl an Fällen als vom Gesetzgeber vorhergesagt. Der flexible Einsatz ihres Personals auch über Ländergrenzen hinweg ist gerade für international agierende Unternehmen zentral. Bei Entsendungen ist die Meldepflicht daher nicht sinnvoll. Sie sollten explizit ausgenommen werden. Dies sollte auch für Personen mit Niederlassungserlaubnis gelten, da dieser Aufenthaltstitel nicht an das Bestehen einer Beschäftigung geknüpft ist. So wie die Regelung jetzt gestaltet ist, wären zudem nur Personen mit einer Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte (§ 18c AufenthG-E) betroffen. Arbeitgeber wissen jedoch nicht, auf welcher Grundlage die Niederlassungserlaubnis erteilt wurde. Sie könnten daher der Meldepflicht praktisch gar nicht nachkommen oder müssten überobligatorisch melden.

Die Frist ist mit zwei Wochen deutlich zu kurz und muss auf vier Wochen verlängert werden. Auf Bußgelder sollte bis zu einer Evaluation der Regelung verzichtet werden (z. B. für zwei Jahre) und die bisherige rechtsunsichere Formulierung zur Bestimmung des Fristbeginns „ab Kenntnis“ durch „ab dem Zeitpunkt des [vorzeitigen] Vertragsende“ ersetzt werden.

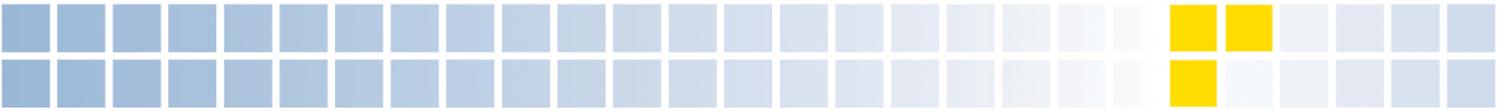
Die betriebliche Flexibilität im Personaleinsatz und die Kapazitäten der Ausländerbehörden dürfen nicht durch unnötige Verfahren eingeschränkt werden. Das in § 4a Abs. 3 S. 3 AufenthG-E vorgesehene Verbot der Ausübung einer anderen Tätigkeit ohne Zustimmung der Ausländerbehörde muss konkretisiert werden. Es muss klargestellt werden, dass Tätigkeitswechsel innerhalb des Be-

triebs, Wechsel zu anderen Betrieben innerhalb eines Unternehmens und Umfirmierungen, Ausgliederungen und Umstrukturierungen vom Verbot ausgenommen sind.

Regelung zur Teilanerkennung präzisieren und ergänzen

Es ist nachdrücklich zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf in § 16d Abs. 3 AufenthG-E erstmalig die Möglichkeit der Beschäftigungsaufnahme für ausländische Fachkräfte mit Teilanerkennung vorsieht. Damit wird ein zentrales Zuwanderungshindernis angegangen. Auch der Sachverständigenrat für Integration und Migration hat dies als zentrale Zugangsbarriere identifiziert. Die deutsche duale Berufsausbildung ist einzigartig in der Welt. Eine „Gleichwertigkeit“ des ausländischen Berufsabschlusses, die mit 100 % übersetzt wird, setzt zu hohe Hürden für die Zuwanderung potenzieller Fachkräfte.

Auch wenn der Ansatz in § 16d Abs. 3 AufenthG-E daher absolut richtig ist, sollten jedoch noch Präzisierungen vorgenommen werden, die die Transparenz und Planbarkeit für Zuwanderungswillige und Unternehmen erhöhen. Die im Gesetzestext erwähnte Voraussetzung, dass „schwerpunktmäßig Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten in der betrieblichen Praxis“ fehlen dürfen, sollte konkretisiert werden. Es sollte daher festgehalten werden, dass „dies insbesondere dann gegeben ist, wenn durch die ausländische Berufsqualifikation Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten ein Mindestmaß (im Umfang von mindestens 50 %) der Ausbildungsinhalte des deutschen Referenzberufs belegt werden. Die Antragstellerin oder der Antragsteller kann fehlende theoretische Kenntnisse und praktische Fertigkeiten durch sonstige Befähigungsnachweise, nachgewiesene einschlägige Berufserfahrung oder sonstige nachgewiesene einschlägige Qualifikationen ausgleichen. Einschlägige berufspraktische Erfahrung liegt insbesondere dann vor, wenn die Person mindestens zwei Jahre dem deutschen Referenzberuf entsprechende Tätigkeiten nachweisen kann. Diese dürfen grundsätzlich nicht länger als fünf Jahre vor Antragsstellung zurückliegen.“ Dabei muss die



im Ausland absolvierte Berufsausbildung mindestens zwei Jahre betragen haben, wie in §§ 2 Abs. 12a i. V. m. 18 Abs. 4 Nr. 1 AufenthG-E vorgesehen. Eine Zuwanderung von Unqualifizierten bliebe durch eine solche Regelung weiterhin ausgeschlossen.

Wichtig ist zudem, dass der Zeitraum für die Anpassungsqualifizierung von den jetzt vorgesehenen zwei Jahren auf mindestens drei Jahre, wie bei den Migrationsabkommen in § 16d Abs. 4 AufenthG-E, verlängert wird. Die notwendigen Anpassungsqualifizierungen stehen nicht ohne Weiteres zu jedem Zeitpunkt an jedem Ort zur Verfügung. Zudem sollte es Verlängerungsmöglichkeiten für begründete Einzelfälle geben. Die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis in § 16d Abs. 1 AufenthG-E muss entsprechend geändert werden.

Entscheidend für die Wirksamkeit der Regelung wird sein, dass neben der Anpassungsqualifizierung auch umfassende Einsatzmöglichkeiten der Fachkraft innerhalb des Betriebs möglich sind und nicht nur die Absolvierung der Anpassungsqualifizierung im Vordergrund steht.

Die Umsetzung der Regelungen des gesamten § 16d AufenthG-E muss unbürokratisch und ohne komplexe Detailanforderungen (Nachweis der Anmeldung zu einzelnen Bausteinen der Anpassungsqualifizierung) erfolgen, damit die neuen Regelungen in der Praxis genutzt werden können. Die Erfahrungen des bestehenden § 17a AufenthG haben gezeigt, dass die Regelungen wegen zu hoher Komplexität und Nachweispflichten in der Praxis kaum genutzt werden und die Erwartungen nicht erfüllt worden sind.

Verfahren und Prozesse bei der Zuwanderung umfassend verbessern

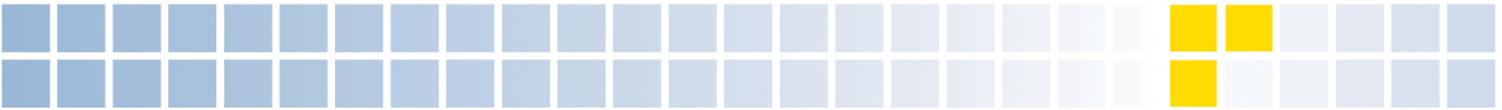
Das beste Zuwanderungsrecht hilft nichts, wenn die Umsetzung des Rechts nicht genauso gut ist. Uneinheitliche Rechtsanwendung, viel zu lange Verfahren und Wartezeiten für Termine bei Auslandsvertretungen (teils mehrere Monate) und Ausländerbehörden, aufwendiger postalischer Versand von

Dokumenten stellen mittlerweile die zentralen Hemmnisse für die Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland dar. Wenn bei uns dringend benötigte Fachkräfte weiterhin viele bis sehr viele Monate warten müssen, um überhaupt erst zur Antragstellung bei der Auslandsvertretung vorgelassen zu werden, wird die Zuwanderungsentscheidung eher nicht für Deutschland getroffen werden. Dann hilft auch das offenste Zuwanderungsrecht nicht. Für international agierende Unternehmen, die ihr Personal effektiv und unbürokratisch zwischen ihren verschiedenen Standorten einsetzen müssen, führt dieser Zustand dazu, dass wichtige Projekte verspätet oder gar nicht umgesetzt werden können bzw. Deutschland nicht als Projektstandort gewählt wird.

Um die Rechtssicherheit zu steigern und einen bundeseinheitlicheren Vollzug zu gewährleisten, sollten Visa und Aufenthaltstitel zur Erwerbsmigration bei Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen auch erteilt werden und Ermessensspielräume für Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden soweit wie möglich reduziert werden.

Wenn dann selbst nach erfolgter Antragstellung Originalakten als Papierberge mit der Post verschickt werden, auch zwischen den beteiligten Stellen innerhalb Deutschlands (BA und Ausländerbehörden), und so monatelange Bearbeitungszeiten unausweichlich sind, springen gerade begehrte Fachkräfte noch im laufenden Verfahren ab. Deshalb dürfen die Fragen der personellen und der IT-Ausstattung nicht als nachrangige technische Fragen behandelt werden, sondern müssen im Fokus der politischen Aufmerksamkeit und schnellen Entscheidung stehen.

Es ist daher bedauerlich, dass sich die im Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom 2. Oktober 2018 angekündigten e-Government-Lösungen (z. B. zentral hinterlegte e-Akte, elektronisches Postfach bei Ausländerbehörden), insbesondere im Hinblick auf eine Digitalisierung des Visumverfahrens, nicht im Gesetzentwurf wiederfinden. So müssen beispielsweise verfahrensrechtli-



che Regelungen für die elektronische Antragstellung oder -bearbeitung sowie zur Nutzung der in Aussicht gestellten e-Government-Lösungen getroffen werden. Die eingesetzte Facharbeitsgruppe „Verwaltungsverfahren“ der Staatssekretärs-Steuerungsgruppe "Kohärenter Ansatz zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten" muss hier zu einer umfassenden Lösung kommen.

Richtig und wichtig ist, dass der Gesetzentwurf erste Verbesserungen, wie die auf Erwerbsmigration spezialisierten zentralen Ausländerbehörden pro Bundesland sowie das beschleunigte Fachkräfteverfahren, vorsieht. Auch die vorgesehene längere Erteilungsdauer von Aufenthaltstitel und der schnellere Übergang in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis schaffen mehr Planungssicherheit für Arbeitgeber und Zuwandernde.

Schaffung zentraler Ausländerbehörden extrem wichtig

Die derzeitige Struktur von einer großen Zahl an „relativ kleinen“ Ausländerbehörden (rd. 600) verhindert vertiefte Fachexpertise und führt in der Praxis zu einer uneinheitlichen Rechtspraxis, die für Arbeitgeber und Zuwandernde mit vielen Unsicherheiten, Verzögerungen und Frustration verbunden sind. Eine Zentralisierung der Aufgaben und eine enge Verzahnung und Abstimmung mit den Visastellen ist deshalb dringend notwendig. Dabei müssen auch unnötige Doppelprüfungen vermieden werden und bereits geprüfte Zuwanderungsvoraussetzungen dürfen nicht noch einmal grundsätzlich ohne konkreten Anlass von der eigentlich nicht zuständigen Stelle in Zweifel gezogen werden. Bei der Einführung der zentralen Ausländerbehörden sollten unbedingt Fachexpertise von Unternehmen eingeholt werden.

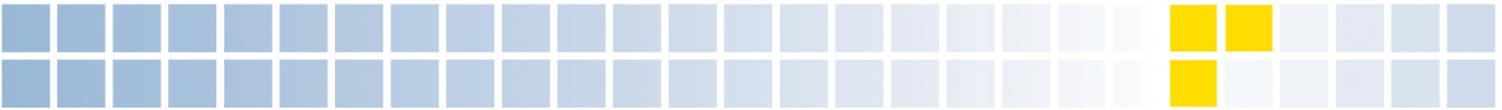
Völlig unverständlich ist, wenn Ausländerbehörden gesetzlich vorgesehene Beschleunigungsvorschriften prinzipiell nicht anwenden. So gibt es z. B. bundesweit keine flächendeckende und verbindliche Nutzung des Schweigefristverfahrens (§ 31 AufenthV). Auch die Möglichkeit der Beteiligung der BA in Fällen, in denen eine Zustimmung nicht

notwendig ist (§ 72 Abs. 7 AufenthG-E), sollte auf begründete Einzelfälle beschränkt werden.

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren sinnvoll – Unklarheiten beseitigen

Das beschleunigte Fachkräfteverfahren (§ 81a AufenthG-E) für Unternehmen ist ein weiterer wichtiger Schritt. Unklar ist jedoch noch, wie genau die zu schließende Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und zentraler Ausländerbehörde aussehen soll und welche Rechte und Pflichten sich für die Beteiligten daraus ergeben. Insbesondere muss es für den Arbeitgeber möglich sein, der behördlichen Entscheidung widersprechen zu können und diese gerichtlich überprüfen zu lassen. Hierfür ist es unerlässlich, dass der Arbeitgeber aus der Vereinbarung auch eigene Rechte herleiten kann. Das Verfahren muss zudem so unkompliziert und einfach ausgestaltet werden, dass auch kleinere Unternehmen es nutzen können, die beispielsweise keine eigene Personalabteilung im Haus haben. Sinnvoll wäre die Möglichkeit eine Rahmenvereinbarung abzuschließen, damit Arbeitgeber nicht für jeden Einzelfall eine neue Vereinbarung nach § 81a AufenthG-E schließen müssen. Das Verfahren muss so ausgestaltet sein, dass Unternehmen, die bereits ein beschleunigtes Verfahren angestoßen haben, bereits gemeldete Informationen zu Ansprechpartnern etc. nicht jedes Mal neu melden müssen. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren sollte auf alle Fälle bei einer qualifizierten Beschäftigung (Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren) Anwendung finden.

Die Einführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens darf nicht zu einer Vernachlässigung der regulären Verfahren führen. Auch diese Verfahren müssen in der Bearbeitung und Serviceorientierung deutlich verbessert werden.



Ausbildung in Deutschland leichter ermöglichen

Um die Zuwanderung in die Ausbildung und damit von zukünftigen Fachkräften zu erleichtern, sollte die Vorrangprüfung bei Berufsausbildungen (betriebliche Aus- und Weiterbildung § 16a AufenthG-E) abgeschafft werden. Bei einer Ausbildung in Deutschland würde sich das Problem der Anerkennung nicht mehr stellen. Beim neu geschaffenen Aufenthaltstitel zur Ausbildungsplatzsuche (§ 17 AufenthG-E) ist problematisch, dass ein Schulabschluss verlangt wird, der zum Hochschulstudium in Deutschland berechtigt. Personen mit Hochschulzugangsberechtigung entscheiden sich im Regelfall für ein Studium und nicht für eine duale Ausbildung. Auch das geforderte Sprachniveau („gute Sprachkenntnisse“ = Sprachniveau B2) ist relativ hoch und sollte auf B1 reduziert werden.

Zur Vereinfachung und mit Blick auf die Gleichbehandlung hochschulischer und beruflicher Bildung sollten zudem die Suchzeiten für Ausbildungsinteressierte und für Studieninteressierte auf neun Monate vereinheitlicht werden.

Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte vereinheitlichen

Es ist sinnvoll, die Möglichkeit der Arbeitsplatzsuche vor Ort, die bereits für Personen mit Hochschulabschluss gilt, auf beruflich Qualifizierte zu erweitern (§ 20 AufenthG-E). Die Umsetzung der Regelung erfolgt aber zu restriktiv. Anders als bei Personen mit Hochschulabschluss, bei denen keine Sprachkenntnisse vorausgesetzt werden, wird bei beruflich Qualifizierten ein Sprachniveau („der angestrebten Tätigkeit entsprechende deutsche Sprachkenntnisse“) auf mindestens Niveau B1 verlangt. Während der Suche nach einem Arbeitsplatz sollte es dann die Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit auf Teilzeitbasis ähnlich den Regelungen bei ausländischen Studierenden während des Studiums (§ 16 Abs. 3 AufenthG) geben. Die Regelung „nur zur Ausübung von Probearbeiten bis zu 10 Stunden je Woche“ ist nicht ausreichend und

sollte auf 20 Stunden ohne Einschränkung auf „Probearbeiten“ ausgeweitet werden. Zudem sollte die Suchdauer auf ein Jahr statt sechs Monate verlängert werden, da Bewerbungsprozesse zeitintensiv sein können.

Um die Übersichtlichkeit des Gesetzes zu steigern, sollten die unterschiedlichen Geltungsdauern zur Arbeitsplatzsuche für Absolventinnen und Absolventen mit inländischem Studien- oder Ausbildungsabschluss, Forschende und Personen nach einer erfolgreichen Anpassungsqualifizierung in § 20 Abs. 3 AufenthG-E auf 18 Monate vereinheitlicht werden.

Generell muss es für ausländische Fachkräfte einfacher möglich sein, schon im Ausland Deutsch zu lernen. Dazu müssen die Goethe-Institute so ausgestattet werden, dass sie die Nachfrage nach Sprachkursen und -prüfungen decken können. Bisher reichen die Kapazitäten nicht aus.

Migrationsabkommen unbürokratisch umsetzen

Die Möglichkeit des Abschlusses von Migrationsabkommen bzw. Vermittlungsabsprachen in § 16d Abs. 4 AufenthG-E ist sehr zu begrüßen. Die BA hat bereits in der Vergangenheit Vermittlungsabsprachen mit anderen Arbeitsverwaltungen abgeschlossen. Bisher hat sich die Umsetzung solcher Absprachen über mehrere Monate bzw. Jahre hingezogen. Damit die zukünftigen Migrationsabkommen erfolgreich sein und zügig umgesetzt werden können, sollten die Erfahrungen aus den bisherigen Vermittlungsabsprachen berücksichtigt und in der Umsetzung angewendet werden. Bei der Planung und inhaltlichen Ausgestaltung von Vermittlungsabsprachen sollten die für die jeweiligen Berufe zuständigen Branchen eingebunden werden. Sollte in manchen Zielländern keine vergleichbare Arbeitsverwaltung vorhanden sein, sollte eine entsprechende Vereinbarung auch mit den nationalen Regierungen getroffen werden können und die Rekrutierung durch Maßnahmen von ZAV und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit er-



gänzt werden. Zudem sollte das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG-E auch für Vermittlungsabsprachen genutzt werden können.

Anerkennungsberatung grundsätzlich aus Steuermitteln finanzieren

Für die geplante Übernahme der BA der sinnvollen und notwendigen Aufgabe der Zentralen Servicestelle für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse sollte es vorrangig eine Finanzierung aus Steuermitteln geben. Dies gilt auch im Fall der Übernahme der Anerkennungsberatung durch die Arbeitsagenturen (§ 30 SGB III-E).

Zuwanderung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung unbürokratischer ausgestalten

Bei der Zuwanderungsmöglichkeit für IT-Fachkräfte bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung (§ 6 Abs. 1 BeschV-E) ist die in der Gesetzesbegründung vorgesehene Beschränkung auf Beschäftigungen auf akademischem Niveau nicht sinnvoll. Gerade bei IT-Fachkräften sollte auch eine Beschäftigung auf Fachkraftniveau möglich sein.

Der in der Gesetzesbegründung formulierte Nachweis der Qualifikation durch „einschlägige theoretische Schulungen und einschlägige Prüfungen“ erscheint sehr bürokratisch und aufwendig. Die Regelung darf nicht faktisch doch zu einer Vergleichbarkeitsprüfung führen, weil der Verzicht hierauf gerade der Zweck der Regelung ist.

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 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.

Richter Sandy PA4

Von: Linke, Judith (DAV) <Linke@anwaltverein.de> im Auftrag von Bachmann, Bettina (DAV) <Bachmann@anwaltverein.de>
Gesendet: Dienstag, 11. Dezember 2018 09:30
Betreff: DAV-Stellungnahme Nr. 59/2018 zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes
Anlagen: DAV-SN_59-18_Fachkräfteeinwanderungsgesetz.pdf

Vertraulichkeit: Vertraulich

Deutscher Anwaltverein

Hier: Stellungnahme Nr. 59/2018 zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Anwaltverein hat durch seinen Ausschuss Migrationsrecht zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes Stellung genommen.

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt, dass zukünftig vom Grundsatz her eine Beschäftigung dann erlaubt sein soll, wenn eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde.

Der Deutsche Anwaltverein bedauert, dass sich der „Spurwechsel“ für Menschen mit Duldung durch den Ausbau der Versagungstatbestände zur Erteilung einer Ausbildungsduldung in Zukunft wieder schwieriger gestalten wird. Der Deutsche Anwaltverein meint, dass insbesondere die nunmehr geforderte Identitätsklärung als Erteilungsvoraussetzung eine deutliche Verschärfung gegenüber der jetzigen Rechtslage ist.

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die neu eingeführte Beschäftigungsduldung im Grundsatz. Er befürchtet jedoch, dass wegen der hohen gesetzlichen Hürden nicht damit zu rechnen ist, dass hierdurch ein praxistauglicher Weg in den Arbeitsmarkt geschaffen wird.

Nähere Einzelheiten bitte ich der ausführlich begründeten Stellungnahme zu entnehmen.

Mit freundlichen kollegialen Grüßen

Bettina Bachmann
Geschäftsführerin

Deutscher Anwaltverein
Rechtsanwältin Bettina Bachmann
Geschäftsführerin
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-123
E-Mail: bachmann@anwaltverein.de

Assistenz: Judith Linke
Tel.: +49 30 726152-133
Fax: +49 30 726152-195

Innenausschuss

Eingang mit Anl. am

1. Vors. in d.B. am

Kenntnisnahme/Rücksprache

2. in der Fertigung mit/ohne Anschreiben
an Abg. BE, Obl. Sekr.

an _____

3. Wv

4. z.d.A. (alphan.-Gesetz- BMI)

Assistenz: Manuela Prosche-Batz
Tel.. +49 30 726152-143
Fax: +49 30 726152-195

www.anwaltverein.de
facebook.com/deutscheranwaltverein
twitter.com/anwaltverein.de

Sichern Sie sich schon jetzt Ihr Ticket!



Mehr Infos unter: anwaltstag.de

+++

Denken Sie bitte an die Umwelt, bevor Sie diese E-Mail ausdrucken.

+++



DeutscherAnwaltVerein

Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Migrationsrecht

zum

Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (Stand: 26.11.2018, 10:17 Uhr)

Stellungnahme Nr.: 59/2018

Berlin, im Dezember 2018

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/Main
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
(Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Passau
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm
- Rechtsanwältin Eva Reichert, Köln
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

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
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Verteiler

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Arbeit und Soziales der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen Parteien
- 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 (Bundesvorstand)
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
- Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZdH)
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)
- Vorstand des DAV
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse

- Landesverbände des DAV
- Ausschuss Migrationsrecht
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht
- NVwZ
- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 64.500 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Vorbemerkung

Der Deutsche Anwaltverein äußert sich wegen der kurzen Stellungnahmefrist in seiner Stellungnahme nur zu einigen ausgewählten Vorschriften. Eine umfassende Stellungnahme war den Mitgliedern des Gesetzgebungsausschusses Migrationsrecht des Deutschen Anwaltvereins, die alle ehrenamtlich tätig sind, nicht möglich.

II. Zusammenfassung

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde geschaffen, um bestehende Regelungen zur Einwanderung zu vereinfachen und gleichzeitig zu verbessern.

In dieser Hinsicht ist positiv festzuhalten, dass der jetzige Gesetzentwurf gesetzessystematische Vereinfachungen vorsieht. Ebenso ist erfreulich, dass bei einer Aufenthaltserlaubnis zukünftig vom Grundsatz her eine Beschäftigung erlaubt sein soll.

Allerdings zeigt sich, dass der Gesetzgeber bestehende Vorschriften verschärft und den Zugang in den Arbeitsmarkt weiter erschwert. Dies gilt insbesondere für Menschen mit einem „schwachen“ Aufenthaltsstatus, insbesondere der Duldung. Hierbei verdeutlicht der Ausbau der Versagungstatbestände zur Erteilung einer Ausbildungsduldung, dass der „Spurwechsel“ für Menschen mit Duldung in Zukunft wieder schwieriger werden wird.

Die neu eingeführte Beschäftigungsduldung ist im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings ist wegen der hohen gesetzlichen Hürden nicht damit zu rechnen, dass hierdurch ein praxistauglicher Weg in den Arbeitsmarkt geschaffen wird.

Vor diesem Hintergrund nimmt der Deutsche Anwaltverein durch den Ausschuss Migrationsrecht wie folgt Stellung:

III. Neue Systematik des Arbeitsmarktzugangs von Aufenthaltserlaubnis-Inhabern

§ 4a Abs. 1 S. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) n.F. ist die neue zentrale Vorschrift für den Arbeitsmarktzugang. Durch die neu eingebrachte Formulierung „*Ausländer, die einen Aufenthaltstitel besitzen, dürfen eine Erwerbstätigkeit ausüben (...)*“ findet eine Abkehr vom bisher gültigen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt statt. Nun ist nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Ausübung einer Tätigkeit grundsätzlich erlaubt, kann jedoch verboten oder eingeschränkt werden (Verbotsvorbehalt).

Hieraus folgt, dass bei allen Formen derjenigen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz, bei denen laut Aufenthaltsgesetz keine Einschränkung zum Arbeitsmarktzugang vorhanden ist (z.B. bei § 25 Abs. 3 oder 5), dieser nach § 4a Abs. 1 S. 1 AufenthG n.F. automatisch besteht. Bei Aufenthaltstiteln mit einem Verbot sowie einem Erlaubnisvorbehalt, wie z.B. in § 25 Abs. 4 AufenthG, kann gemäß § 4a Abs. 1 AufenthG n.F. die Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Ermessenswege erlaubt werden.

Hinsichtlich des Ermessensspielraums der neuen Vorschrift dürften sich zum jetzigen Status quo keine wesentlichen Veränderungen ergeben. Hinzu kommt, dass nach § 31 Beschäftigungsverordnung (BeschV) bei einem Aufenthalt aus humanitären Gründen eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ohnehin nicht erforderlich ist.

Fazit:

Die neue Regelung in § 4a Abs. 1 S. 1 AufenthG n.F. zum Arbeitsmarktzugang von Ausländern, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, bewirkt einen Paradigmenwechsel vom – präventiven – Verbot mit Erlaubnisvorbehalt hin zur Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt.

IV. Neuordnung und -fassung der Vorschriften in den Abschnitten 3 und 4 des Kapitels 2

Die systematische Neuordnung bzw. -fassung der Vorschriften zu den Aufenthaltszwecken Ausbildung und Erwerbstätigkeit ist zu begrüßen. Sie macht die Anwendung der Vorschriften übersichtlicher und einfacher. Das gilt grundsätzlich auch für das „Herauslösen“ der Vorschriften zur Ausbildungsduldung aus § 60a AufenthG in den neuen § 60 b AufenthG. Neu und zu begrüßen ist die Wechselmöglichkeit aus dem Studium in eine Fachkrafttätigkeit (§ 16b Abs. 4 AufenthG n.F.)

V. Gesetzgeberisches Ziel erreicht?

Die Frage, ob mit den neuen Regelungen insbesondere in den §§ 18 ff. AufenthG n.F. das gesetzgeberische Ziel der Stärkung der Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten erreicht wird, kann – noch – nicht beantwortet werden. Ob sich die neuen Regelungen ohne eine Verbesserung der Verfahrensvorschriften (insbesondere zu den Zuständigkeiten, *Klaus/Mävers/Offer*, ZRP 2018, 197 – fordern die Schaffung einer Zentralbehörde) als praxistauglich im Sinne einer Beschleunigung der Verfahren erweisen werden, bleibt abzuwarten.

VI. Rückschritt beim Spurwechsel

Neben der Neuregelung der Fachkräftezuwanderung sieht der Entwurf auch eine Überarbeitung der Vorschriften zur Ausbildungsduldung (neuer § 60b AufenthG), eine Ausweitung der Versagungsgründe bzw. Beschäftigungsverbote in § 60a Abs. 6 AufenthG n.F. sowie die Einführung einer Beschäftigungsduldung (neuer § 60c AufenthG) vor.

1. Unverändert – Aufenthaltserlaubnis im „Duldungsgewand“

Schon vor Inkrafttreten der Regelungen zur Ausbildungsduldung im Sinne einer Anspruchsduldung im Jahre 2016 ist vielfach gefordert worden, dass Rechtssicherheit für alle Beteiligten, insbesondere aber auch für die

Ausbildungsbetriebe nur erreicht werden kann, wenn der Gesetzgeber eine Aufenthaltserlaubnis für die Berufsausbildung schafft (so insbesondere von den Arbeitgeberverbänden und den Kammern, aber auch vom Deutschen Anwaltverein (siehe hierzu nur die DAV-Stellungnahme 31/16). Der Gesetzgeber hat sich allerdings nicht zur Schaffung eines Aufenthaltstitels für eine Ausbildung für bereits im Bundesgebiet lebende ausreisepflichtige Ausländer entschließen können. Zuletzt hatte auch der 72. Deutsche Juristentag im September 2018 mit großer Mehrheit gefordert, dass die Ausbildungsduldung bei grundsätzlicher Beibehaltung der Voraussetzungen in einen Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels umgewandelt werden sollte (so der Beschluss I. 8. a in der Abteilung Öffentliches Recht, Arbeits- und Sozialrecht). Zu dieser Aufwertung der Ausbildungsduldung kann oder will sich der Gesetzgeber jedoch weiter nicht durchringen.

Die zahlreichen, bereits in der Vergangenheit angesprochenen Probleme in der praktischen Umsetzung der Vorschriften zur Ausbildungsduldung werden daher bleiben. Jedenfalls dann, wenn die Voraussetzungen des § 60a Abs. 6 AufenthG n.F. offensichtlich nicht vorliegen, sollte der Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 16a AufenthG n.F. ermöglicht werden, z.B. dadurch, dass § 16a AufenthG n.F. regelt, dass die Aufenthaltserlaubnis abweichend von § 10 AufenthG erteilt werden kann.

2. Verschärfung der Versagungsgründe bzw. Beschäftigungsverbote in § 60a Abs. 6 AufenthG n.F.

Nach dem Gesetzentwurf sollen weitere Personengruppen einem kategorischen Beschäftigungsverbot unterliegen. So regelt der in § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG n.F. enthaltene Versagungstatbestand, dass eine Ausbildungsduldung nicht erteilt werden darf, wenn der Asylantrag zurückgenommen wurde oder gar kein Asylantrag gestellt wurde. In diesem Fall wäre dann die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis wie auch die Erteilung einer Ausbildungsduldung nicht möglich.

Der Deutsche Anwaltverein hatte bereits in seiner Initiativstellungnahme im April 2018 (DAV-Stellungnahme 13/2018) darauf hingewiesen, dass der Verzicht auf die Stellung eines Asylantrages nicht als Anhaltspunkt für eine (gesetzlich nicht geregelte) Missbrauchsvermutung taugt. Die Regelung würde zudem auch Personen betreffen, die sich im Anschluss an einen rechtmäßigen Aufenthalt zum Zweck des Studiums, der Beschäftigung oder aus familiären Gründen geduldet im Bundesgebiet aufhalten und nie Anlass hatten, einen Asylantrag zu stellen, da sie keine Furcht vor Verfolgung haben. Das Stellen unbegründeter Asylanträge liegt nicht im öffentlichen Interesse. Es wäre deshalb widersprüchlich, sowohl das Stellen eines Asylantrages als auch das Unterlassen eines Asylantrages als rechtsmissbräuchlich dazustellen und durch ein absolutes Beschäftigungsverbot zu sanktionieren. Während die Gesetzesbegründung noch an die „illegale Einreise“ anknüpft, enthält der Gesetzentwurf diese Einschränkung nicht, sondern knüpft allein an die Staatsangehörigkeit an.

Die Rücknahme eines unbegründeten Asylantrages entlastet Behörden und Verwaltungsgerichte. Sie ist damit grundsätzlich zu begrüßen. Ein Verdacht des Rechtsmissbrauchs durch Rücknahme eines Asylantrages erscheint abwegig. Die im Entwurf enthaltene Ausweitung dieses Versagungstatbestandes ist daher abzulehnen und sollte keinen Eingang in das Gesetz finden.

Hinsichtlich der Rücknahme des Asylantrags ist darauf hinzuweisen, dass diese häufig gerade im Hinblick auf die zugesicherte Erteilung einer Ausbildungsduldung erfolgt. Die Rücknahme des Asylantrags führt in den Fällen, in denen Asylsuchende sich im Klageverfahren bei den Verwaltungsgerichten befinden, aber einen Ausbildungsplatz nachweisen können und deswegen eine Ausbildungsduldung erstreben, auch zur Entlastung der Verwaltungsgerichte.

Auch die Ausweitung der Verhängung eines Beschäftigungsverbots hinsichtlich der „Aufnahme oder Fortführung“ einer schulischen Ausbildung ist im Sinne einer Integration dieser Personen in Arbeitsmarkt und Gesellschaft fragwürdig. Sie ist auch insoweit systemwidrig, als dass die Beschäftigungsverbote ursprünglich in der Beschäftigungsverordnung (§ 33 BeschV a.F.) enthalten waren und

ausdrücklich nur Beschäftigungen im sozialversicherungsrechtlichen Sinne betrafen und eben nicht schulische Ausbildungen.

3. Differenzierung zwischen Aufenthaltsgestattung und Duldung

Die in der neuen Regelung des § 60b Abs. 1 AufenthG enthaltene Differenzierung zwischen Asylbewerbern, die bereits eine Berufsausbildung oder eine vergleichbare Ausbildung aufgenommen haben, und solchen Personen, die im Besitz einer „normalen“ Duldung sind, ist im Grundsatz zu begrüßen. Durch die Aufnahme der Asylbewerber in diesen Tatbestand wird die derzeit noch bestehende Rechtsunsicherheit beim Übergang von einer Aufenthaltsgestattung in eine Ausbildungsduldung geklärt, die insbesondere die Personen betrifft, die kurz vor Ende der Ausbildung stehen.

Offensichtlich hat der Gesetzgeber auch die Aufnahme einer Berufsausbildung bereits während des Asylverfahrens als den favorisierten Weg angesehen, da in dieser Konstellation die Beschäftigungsverbote des § 60a Abs. 6 AufenthG und insbesondere auch die Versagung einer Ausbildungsduldung aufgrund der Einleitung von konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung (nach § 60b Abs. 2 Nr. 5 AufenthG n.F.) nicht zur Anwendung kommen können bzw. nicht erfüllt sein können. Der Versagungsgrund der Rücknahme des Asylantrags ist dann allerdings inkonsequent (s. o. unter VI. Nr. 2)

4. Ausbildungsduldung auch für Assistenz- oder Helferausbildung

Die Aufnahme einer Assistenz- oder Helferausbildung im Sinne des § 60b Abs. 1 S. 1 Nr. 1b AufenthG n.F. ist ebenfalls grundsätzlich zu begrüßen. Hierzu soll allerdings eine Arbeitsplatzzusage für eine anschließende qualifizierte Ausbildung erforderlich sein. Dies ist realitätsfremd, denn ein Ausbildungsbetrieb wird sich in der Regel nicht auf einen Ausbildungsbewerber festlegen, der die Helferausbildung noch nicht absolviert hat. Es sind im Gegenteil die Pflegeschulen, die auf die Ausbildung vorbereiten und die Bewerber bei der Suche nach Ausbildungsplätzen unterstützen. Zu kritisieren ist an diesem Punkt zudem, dass das Arbeitsförderungsinstrument der Einstiegsqualifizierung nicht mit in den Tatbestand aufgenommen worden ist. Hierzu hätte bereits deshalb Veranlassung bestanden, da in zahlreichen Ländererlassen zur Ausbildungsduldung die Bedeutung der Einstiegsqualifizierung als Vorbereitung für eine sich hieran anschließende Berufsausbildung schon dadurch unterstrichen worden ist, dass hierfür in aller Regel eine Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG erteilt werden soll.

5. Möglichkeit der Verweigerung der Ausbildungsduldung in „besonderen Ausnahmefällen“

Weder nachvollzieh- noch hinnehmbar ist die Aufnahme eines neuen Versagungstatbestands in besonderen Ausnahmefällen (§ 60b Abs. 1 S. 2 AufenthG n.F.). Die Gesetzesbegründung führt hierzu die „missbräuchliche Beantragung der Ausbildungsduldung, beispielsweise bei Scheinausbildungsverhältnissen oder wenn von vornherein aufgrund konkreter Anhaltspunkte ausgeschlossen erscheint, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann.“ an.

Diese zusätzliche Versagungsmöglichkeit ist aus mehreren Gründen nicht hinzunehmen. Zum einen hätte damit die Ausländerbehörde noch eine „Notbremse“ zur Hand, um die beantragte Ausbildungsduldung abzulehnen, obwohl ansonsten alle Tatbestandsvoraussetzungen gegeben sind. Dies

widerspricht bereits dem im Gesetz geregelten Anspruch auf eine Ausbildungsduldung.

Darüber hinaus vermögen auch die in der Gesetzesbegründung genannten Tatbestände nicht zu überzeugen. Mögliche Scheinausbildungsverhältnisse können und werden von den hierzu berufenen öffentlichen Stellen, den Handwerkskammern oder den Industrie- und Handelskammern, geprüft und auch entlarvt. In diesen Fällen werden die betroffenen Kammern dann auch einschreiten. Im Übrigen kann bei begründeten Verdachtsmomenten gemäß § 12 AufenthG eine Erlöschensauflage für den Fall der Aufhebung des Ausbildungsverhältnisses verfügt werden.

Darüber hinaus fehlt es auch der Ausländerbehörde an der erforderlichen Sachkunde, um eine Prognoseentscheidung dahingehend treffen zu können, ob die beabsichtigte Ausbildung auch tatsächlich mit Erfolg zum Ende geführt werden kann. Zudem fehlt es an jeglichen Maßstäben für eine solche Entscheidung. Bei begründeten Zweifeln an der Aussicht, die Ausbildung erfolgreiche abzuschließen, wäre eine Auflage, über den Fortgang der Ausbildung regelmäßig zu berichten, milderer Mittel.

Dieser Ansatz widerspricht der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers, mit der Schaffung der Vorschriften zur Ausbildungsduldung dem Mangel an ausbildungswilligen und -fähigen Bewerbern entgegenzutreten.

6. Identitätsklärung als Erteilungsvoraussetzung

Die nunmehr geforderte Identitätsklärung als Erteilungsvoraussetzung ist eine deutliche Verschärfung gegenüber der jetzigen Rechtslage. Die Klärung der Identität ist zwar auch in der aktuellen Praxis der Ausländerbehörden – stillschweigende – Voraussetzung für die Erteilung einer Ausbildungsduldung. Solange diese noch nicht geklärt ist, wird in zahlreichen Fällen die Ausbildungsduldung nur für einen bestimmten Zeitraum (6 oder 12 Monate) oder aber auch mit einer auflösenden Bedingung erteilt. Diese Praxis hat der Gesetzgeber offensichtlich nunmehr aufgegriffen. Hierfür spricht auch der Verweis

in der Gesetzesbegründung auf die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel. Dies ist jedoch dogmatisch äußerst zweifelhaft, da die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 AufenthG unstreitig die Erteilung eines Aufenthaltstitels betreffen, der Gesetzgeber jedoch – derzeit – noch nicht gewillt ist, für die Dauer der Berufsausbildung auch eine Aufenthaltserlaubnis zu gewähren. Die Vorschrift des § 60b Abs. 2 Nr. 3. AufenthG n.F. enthält nunmehr ein kompliziertes Abstufungssystem je nach Einreisedatum. Durch das Erfordernis der Identitätsklärung binnen sechs Monaten nach Einreise werden selbst Personen, die politische Verfolgung geltend machen, gezwungen, mit ihren Heimatbehörden in Kontakt zu treten, obwohl ihnen dies nach den Grundsätzen des Asylrechts nicht zugemutet werden darf. Ferner übersieht der Gesetzgeber, dass es Personen gibt, die schon wegen des mangelhaften Urkundenwesens in ihren Heimatländern keine Möglichkeit des Nachweises ihrer Identität haben. Es ist zudem zu beachten, dass gerade junge Flüchtlinge oft keine Identitätsnachweise besitzen, weil in ihren Herkunftsländern Kindern keine Personalausweise oder Pässe ausgestellt werden und sie sich zur Erstausstellung im Heimatland aufhalten müssen. Zwar ist der Wunsch des Gesetzgebers anzuerkennen, möglichst frühzeitig die Identität der in Deutschland befindlichen Personen festzustellen. Die vorgeschlagene Regelung berücksichtigt aber nicht, dass dies nicht immer möglich ist, ohne dass dies den Betroffenen angelastet werden kann.

Zumindest ist im Falle minderjährig eingereister Ausländer die Einschränkung der Fristenregelung dahingehend erforderlich, dass die Frist nicht mit der Einreise beginnt, sondern mit der Volljährigkeit. Anderenfalls müssten Minderjährige und junge Volljährige die Versäumnisse ihrer Eltern oder Vormünder verantworten, obwohl sie mangels Handlungsfähigkeit oft keine Möglichkeit hatten, an der Identitätsklärung mitzuwirken.

Praxistauglich ist diese Regelung in jedem Fall nicht. Hier hätte sich der Gesetzgeber auch an der bislang schon geübten Praxis der Ausländerbehörden orientieren können, die Ausbildungsduldung zunächst nur für einen bestimmten Zeitraum oder aber auch mit einer auflösenden Bedingung zu erteilen, bis die Identität geklärt ist bzw. ein Nationalpass vorgelegt werden kann.

7. Ausweitung des Ausschlussgrundes, wenn „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen“

Der bereits jetzt schon bestehende Ausschlussgrund bleibt – nicht nur – bestehen, sondern wird noch um mehrere Tatbestände erweitert und damit stark ausgeweitet. Dies ist bereits schon deshalb bedenklich, weil dieser Tatbestand in der Vergangenheit äußerst unterschiedlich in der Behördenpraxis gehandhabt und auch in der Rechtsprechung nicht einheitlich behandelt worden ist. Darüber hinaus wurde von verschiedenen Seiten die ersatzlose Streichung dieser – negativen – Tatbestandsvoraussetzung gefordert, zuletzt noch aufgrund eines mit großer Mehrheit angenommenen Beschlusses des 72. Deutschen Juristentages (Beschluss Nr. I.8.b) in der Abteilung Öffentliches Recht, Arbeits- und Sozialrecht. Der Gesetzgeber sollte klarstellen, was mit „konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ gemeint ist, da das Tatbestandsmerkmal in fast allen bisherigen Fällen zu Meinungsverschiedenheiten geführt hat. Der Deutsche Anwaltverein plädiert dafür, den Zeitpunkt, wann „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ vorliegen, zum effektiven Abbau des Fachkräftemangels auf einen möglichst späten Zeitpunkt festzulegen. In der Regel sollte dies nur der Fall sein, wenn eine Abschiebung tatsächlich möglich ist und von der zuständigen Ausländerbehörde eingeleitet wurde, z.B. durch Buchung eines Abschiebungsfluges (vgl. § 60b Abs. 2 Nr. 4c AufenthG n.F.).

Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, dass eine Einleitung einer ärztlichen Untersuchung zur Reisefähigkeit als Ausschlussgrund gelten soll. Gerade wegen einer solchen Untersuchung ist überhaupt nicht absehbar, ob eine Abschiebung überhaupt erfolgen kann.

Im Unterschied zu der jetzigen Regelung heißt es in § 60b Abs. 2 Nr. 5 AufenthG n.F. nunmehr auch „insbesondere“, so dass die dann im Folgenden unter a) bis e) genannten Tatbestände nicht als abschließend zu bezeichnen sind. Dies und auch die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffes „vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung des Ausländers“ in § 60b Abs. 2 Nr. 5d AufenthG n.F. werden dazu führen, dass dieser

Versagungstatbestand bzw. diese negative Tatbestandsvoraussetzung in der ausländerbehördlichen Praxis weiterhin eine ausschlaggebende Rolle spielen wird.

Neben der bereits oben geschilderten Ausweitung der Versagungstatbestände in § 60a Abs. 6 AufenthG n.F. wird diese Gesetzesverschärfung dazu führen, dass weit weniger Anspruchsuldungen in der Zukunft erteilt werden können, als dies noch nach der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers im Jahre 2016 beabsichtigt war.

Die Ausweitung bzw. Verschärfung dieses Versagungstatbestands sollte daher nicht Realität werden.

8. Anspruch auf Beschäftigungserlaubnis

Positiv ist hervorzuheben, dass das derzeit noch bestehende – intendierte – Ermessen bei der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis im Bereich der Ausbildungsduldung nunmehr gestrichen werden soll. Hiermit sind dann auch die bislang noch verbliebenen Rechtsfragen geklärt (vgl. hierzu auch die DAV-Stellungnahme 31/16).

9. Aufenthaltserlaubnis nach erfolgreicher Ausbildung

Die Überführung bzw. die Vollendung des Spurwechsels in eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken ist im Wesentlichen beibehalten worden. Sie ist nunmehr in der neuen Vorschrift des § 19d AufenthG geregelt, welche jedoch im Wesentlichen dem – bisherigen – § 18a AufenthG entspricht. Darüber hinaus enthält die neue Vorschrift klarstellende Regelungen im Hinblick auf die nicht – mehr – eingreifende Sperrwirkung von ausländerrechtlichem „Fehlverhalten“ in der Vergangenheit (§§ 19d Abs. 1a und c AufenthG n.F.).

10. Zur neuen Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG n.F.)

Mit der Vorschrift zu einer „neuen“ Beschäftigungsduldung hat der Gesetzgeber den – untauglichen – Versuch unternommen, die in den letzten Monaten immer

wieder erhobene Forderung umzusetzen, Ausländer vor einer Abschiebung zu schützen, die bereits in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis stehen. Dieser Versuch darf jedoch schon nach näherer Lektüre der Vorschrift des § 60c AufenthG n.F. wie auch der hierzu gegebenen Gesetzesbegründung als gescheitert betrachtet werden.

Die Hürden, die in dieser Vorschrift vorgesehen sind, sind bei Kenntnis der derzeitigen Praxis der Ausländerbehörden nicht bzw. kaum zu nehmen. Hierbei ist insbesondere die Voraussetzung zu nennen, dass der betroffene ausreisepflichtige Ausländer bereits seit 12 Monaten im Besitz einer Duldung sein und seit mindestens 18 Monaten eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden/Woche ausgeübt haben muss, um überhaupt einen entsprechenden Antrag stellen zu können (§ 60c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG n.F.). Darüber hinaus muss sein Lebensunterhalt innerhalb der letzten 12 Monate vor Beantragung der Beschäftigungsduldung vollständig gesichert gewesen sein. Bereits diese beiden Tatbestandsvoraussetzungen bzw. deren – mangelnde – Erfüllung werden dazu führen, dass die „Beschäftigungsduldung“ nach dem Entwurf in der Praxis keine Rolle spielen wird.

Darüber hinaus ist zu kritisieren, dass die Erteilung der Beschäftigungsduldung bei einer Verurteilung zu insgesamt 50/90 Tagessätzen ausgeschlossen sein soll. Die Vorschrift übernimmt insoweit die Grenzen des § 18a AufenthG, der sich wiederum an die aus dem Jahr 2006 eingeführte Vorschrift des § 104a AufenthG anlehnt. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass inzwischen der Strafraum für verschiedene Delikte erhöht wurde. Zudem war schon bei der erstmaligen Definition des Ausschlussgrundes nicht bedacht worden, dass Geldstrafen in der Regel Freiheitsstrafen nachbilden und in der strafrechtlichen Praxis in „30er-Schritten“ verhängt werden. Daher sollte der Ausschlussgrund erst bei einer Geldstrafe von 60 Tagessätzen bzw. 90 Tagessätzen bei ausländerrechtlichen Delikten greifen.

Der Gesetzgeber hätte sich hier besser an den Erfahrungen bzw. Evaluierungen orientieren sollen, die nach Einführung des § 18a AufenthG durch das

1. Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz vom 20. Dezember 2008 gemacht worden sind. Nach Einfügung dieser Vorschrift, die ebenfalls hohe Hürden im Hinblick auf die Ausübung einer vorangegangenen Beschäftigung wie auch zur erforderlichen Lebensunterhaltssicherung enthält, ist in den Folgejahren (von 2009 bis 2011) nur insgesamt 316 Personen eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis erteilt worden (vgl. hierzu bereits die DAV-Stellungnahme SN 61/12). Selbst diese geringe Zahl dürfte mit der neuen Regelung nicht erreicht werden, so dass man sich die Einführung einer Vorschrift zur „Beschäftigungsduldung“ in der jetzigen Fassung sparen kann.

VII. Fazit

Sollten die neuen Vorschriften zum Spurwechsel, wie sie der Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz enthält, in Kraft treten, so hätte der Gesetzgeber das „zarte Pflänzchen“ des Spurwechsels, welches er selbst im Jahre 2016 mit der Einführung der Vorschriften zur Ausbildungsduldung im Sinne einer Anspruchsuldung gesetzt hat, wieder zertreten. Wenn ein „kleiner“ Spurwechsel, das heißt ein Spurwechsel im Sinne der jetzt bestehenden „3+2 Regelung“ – immer noch – politisch gewollt sein sollte, so müssen die zuvor angesprochenen neuen Vorschriften zur Ausbildungsduldung wie auch zur Beschäftigungsduldung noch einer gravierenden Änderung unterzogen werden. Die wenigen positiven Entwicklungen bzw. Klarstellungen werden bei weitem durch die Verschärfungen und die den Ausländerbehörden gegebenen Möglichkeiten, einen zumindest in den Ansätzen vom Gesetzgeber gewollten Spurwechsel durch die Aufnahme einer Berufsausbildung doch noch zu unterbinden, überlagert.



Gutachtliche Stellungnahme, hier: keine Prüfbitte

Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Bundesrats-Drucksache: 7/19

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 19/1837) in seiner 16. Sitzung am 14. Februar 2019 mit dem Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (BR-Drs. 7/19) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Mit dem Gesetzentwurf werden wichtige Zielsetzungen der Strategie der Bundesregierung für eine nachhaltige Entwicklung aufgegriffen. Das Gesetz dient der Stärkung der legalen Migration zu Zwecken der Erwerbstätigkeit und trägt damit zur Fachkräftesicherung und zur mittel- und langfristigen Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Leitprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung:

- Prinzip 5 – Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.

Berlin, 13. Februar 2019

Sybille Benning, MdB
Berichterstatlerin

Prof. Dr. Martin Neumann, MdB
Berichterstatter

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2019 zu den Vorlagen:

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**
Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes
BT-Drucks. 19/8285
- b) **Antrag der Abgeordneten Stephan Thomae, Linda Teuteberg und weiterer Abgeordneter der Fraktion der FDP**
Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches
BT-Drucks. 19/9924
- c) **Antrag der Abgeordneten Gökay Akbulut, Dr. André Hahn und weiterer Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE**
Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik
BR-Drucks. 19/9025
- d) **Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Klaus Ernst und weiterer Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE**
Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen
BT-Drucks. 19/9855
- e) **Gesetzentwurf der Abgeordneten Filiz Polat, Luise Amtsberg und weiterer Abgeordneter der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes
BT-Drucks. 19/6542

Inhalt

A. Vorbemerkungen	3
B. Vereinfachung und Neustrukturierung der Arbeitsmigration	3
C. Abschaffung der Vorrangprüfung	4
D. Einwanderung zum Zweck der Arbeit – Nachfrageorientierte Regelungen	5
I. Nachfrageorientierte Regelungen – Fachkräfte	5
1. Öffnung für Fachkräfte mit Berufsausbildung – insbes.: Verzicht auf die Positivliste	5
2. Berücksichtigung informell erworbener Qualifikationen	6
3. Anspruchs- oder Ermessensnorm	7
II. Nachfrageorientierte Regelungen – Qualifikationsunabhängig	7
E. Einwanderung zum Zweck der Ausbildung	8
I. Einwanderung zum Zwecke der Ausbildung – insbes.: Ermessens- oder Anspruchsnorm	8
II. Wechsel der Ausbildungsstätte oder der Art der Ausbildung	9
III. Aufenthaltsverfestigung im Kontext von Ausbildung	10
IV. Einwanderung zum Zweck der Ausbildung stärken	10
F. Einwanderung zum Zweck der Suche – Angebotsorientierte Einwanderung	11
I. Einwanderung zur Suche nach einem Ausbildungs- oder Studienplatz	11
II. Einwanderung zur Suche einer Beschäftigung	12
1. Weiterentwicklung der bisherigen Suchnormen	12
2. Angebotsorientierte Einwanderung	13
3. Chancenkarte	17
G. Anerkennung ausländischer Abschlüsse	17
H. Aufenthaltsverfestigung	18
I. Verfahrensvorschriften	19
1. Zentralisierte Ausländerbehörde	19
2. Beschleunigtes Fachkräfteverfahren	19
J. Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen	19
K. Attraktivität der Rahmenbedingungen	20

A. Vorbemerkungen

Das Präsidium des Deutschen Vereins hat am 20. März 2019 eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung verabschiedet (DV 04/19).¹ Es hat sich darin für eine integrations-, sozial- und entwicklungspolitisch verantwortungsvoll ausgestaltete Einwanderung von Fachkräften ausgesprochen. Für eine umfassende Bewertung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung wird auf diese Stellungnahme verwiesen. Nachfolgend erfolgt angesichts der kurzen Bearbeitungsfrist eine Bewertung wesentlicher Kernelemente dieser und weiterer Vorlagen der Oppositionsfraktionen. Diese wiederum wird beschränkt auf die aufenthaltsrechtlichen Vorschriften zum Arbeits-, Bildungs- und Ausbildungsmigrationsrecht.

B. Vereinfachung und Neustrukturierung der Arbeitsmigration

Der Deutsche Verein hat die derzeitige Systematik der Normen zur Arbeitsmigration als zu unübersichtlich kritisiert.²

Der **Gesetzentwurf der Bundesregierung** soll das Arbeitsmigrationsrecht „insgesamt übersichtlicher und transparenter“ gestalten.³ Dafür werden ein einheitlicher Fachkräftebegriff in § 18 Abs. 3 AufenthG-E für Fachkräfte mit Hochschulabschluss und solche mit qualifizierter Ausbildung geschaffen. Ferner dürfen Personen, die einen Aufenthaltstitel besitzen, künftig gemäß § 4a Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E grundsätzlich eine Erwerbstätigkeit ausüben, es sei denn, zu ihrer Aufenthaltserlaubnis ist ausnahmsweise ein Verbot vorgesehen. Damit wird das bisherige, unübersichtliche System umgekehrt. Bislang ist Erwerbstätigkeit grundsätzlich verboten, es sei denn, sie ist bei der jeweiligen Aufenthaltserlaubnis erlaubt. Drittens werden zahlreiche bislang verstreute Vorschriften übersichtlicher zusammengefasst. Der Deutsche Verein hat diese Änderungen als Schritt zu mehr Transparenz begrüßt.⁴

Auch der Entwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** nimmt sich – neben einer materiellen Liberalisierung – die Systematisierung und Vereinfachung des Rechts zum Ziel.⁵ Hier erfolgt eine noch deutlichere Straffung: Neben den aus Unionsrecht abgeleiteten Aufenthaltserlaubnissen wird eine Zusammenfassung der Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmigration zu nur noch sechs Aufenthaltserlaubnissen vorgenommen. Sie regeln die Einwanderung zum Zwecke des Studiums (§ 16 AufenthG-E), von Sprachkursen und Schulbesuch inkl. schulischer Ausbildungen (§ 16b AufenthG-E), der Aus- und Weiterbildung (§ 17 AufenthG-E), der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (Fortbestehen von § 17a AufenthG), der Beschäftigung (§ 18 AufenthG-E) und der angebotsorientierten Einwanderung (§ 19 AufenthG-E). Die Geschäftsstelle des

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Tillmann Löhner

1 Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 2019, S. 193–211.

2 Fußn. 1, S. 195.

3 BT-Drucks. 19/8285, S. 2; sinngemäß auch a.a.O., S. 71.

4 Fußn. 1, S. 196.

5 BT-Drucks. 19/6542, S. 2.

Deutschen Vereins bewertet diese Zusammenfassung als Schritt zu mehr Transparenz als sinnvoll.

Der Antrag der **Fraktion der FDP** strebt ebenfalls an, die Arbeitsmigration „verständlich und einfach zu steuern“.⁶ Dafür wird ein Zwei-Säulen-System vorgeschlagen: Die Blaue Karte EU soll Kerninstrument der Fachkräfteeinwanderung mit Arbeitsplatzangebot sein, die neu zu schaffende Chancenkarte das Kerninstrument für den Bereich der Arbeitssuche.⁷ Das mag der Grundstruktur nach geeignet sein, mehr Transparenz zu schaffen. Inhaltlich begegnet es aber Bedenken, die unten (D.I.1.) erläutert werden.

C. Abschaffung der Vorrangprüfung

Dem Entwurf der **Bundesregierung** zufolge soll die sog. Vorrangprüfung in der Regel gemäß § 39 Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E entfallen. Zugleich kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gemäß § 39 Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E die Vorrangprüfung in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage per Verordnung kurzfristig wieder einführen.

Das hat der Deutsche Verein als sachgerecht bewertet.⁸ Die Vorrangprüfung nimmt Prüfung und Zeit in Anspruch. Praktisch macht sie kaum einen Unterschied, weil sie selten zur Ablehnung führt. Im Übrigen ermöglicht der Entwurf der **Bundesregierung** dem BMAS mit der Verordnungsermächtigung kurzfristige Reaktionen, falls die Lage am Arbeitsmarkt sich verändern sollte.

Der Deutsche Verein hat es aber als unverzichtbar angesehen, dass die BA weiterhin die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen prüft. Ausländische Fachkräfte dürfen nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmer beschäftigt werden.⁹ Zu begrüßen ist daher, dass dies in § 39 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG-E des **Regierungsentwurfs** vorgesehen ist.

Auch der Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** sieht in § 39 Abs. 2 AufenthG-E ein Entfallen der Vorrangprüfung bei gleichzeitigem Erhalt der Prüfung der Arbeitsbedingungen vor. Hierbei bewertet die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins positiv, dass in § 39 Abs. 3 AufenthG-E die Kriterien für vergleichbare Arbeitsbedingungen präzisiert werden und die BA jährlich hierzu berichten soll. Materiell sind die dort vorgesehenen Kriterien an die bereits jetzt durch fachliche Weisung der BA vorgegebenen Kriterien angelehnt.¹⁰ Die gesetzliche Normierung samt Berichtspflicht verleiht dem sozialpolitisch wichtigen Anliegen mehr Nachdruck und schafft höhere Transparenz für die Arbeitgeber.

Der Antrag der **Fraktion der FDP** spricht das Entfallen der Vorrangprüfung nur für den Zugang zu Ausbildungen an.¹¹ Der Zugang zu anderer Beschäftigung soll auf die Blaue Karte EU als Kernelement gestützt werden, bei der die Vorrangprüfung schon jetzt gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 Beschäftigungsverordnung

6 BT-Drucks. 19/9924, S. 7.

7 BT-Drucks. 19/9924, II.4.

8 Fußn. 1, S. 196.

9 Fußn. 1, S. 194.

10 https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba013276.pdf, zuletzt besucht am 29. Mai 2019.

11 BT-Drucks. 19/9924, II.4., siebter Spiegelstrich.

(BeschV) entfällt. Auch hier ist jedoch auf die unten (D.I.1.) stehenden inhaltlichen Bedenken bezüglich des Zwei-Säulen-Systems zu verweisen.

D. Einwanderung zum Zweck der Arbeit – Nachfrageorientierte Regelungen

Nachdem das AufenthG seit 2005 vor allem für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung deutlich geöffnet worden ist, benennt der Gesetzentwurf der **Bundesregierung** den Bedarf auch an nicht-akademischen Fachkräften.¹² Bei Ausbildungsberufen muss bislang entweder gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BeschV eine sog. Vermittlungsabsprache zwischen der BA und der Arbeitsverwaltung des jeweiligen Herkunftsstaates bestehen, oder der jeweilige Beruf wird gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BeschV von der BA auf der sog. Positivliste als Mangelberuf geführt.

I. Nachfrageorientierte Regelungen – Fachkräfte

1. Öffnung für Fachkräfte mit Berufsausbildung – insbes.: Verzicht auf die Positivliste

Künftig kann einer Fachkraft mit Berufsausbildung gemäß § 18a AufenthG-E eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie ein Angebot für eine Arbeit hat, zu der ihre Qualifikation sie befähigt und die BA gemäß § 39 Abs. 2 AufenthG-E zustimmt. Zugleich entfällt § 6 BeschV in seiner bisherigen Form. Die Einstufung als Mangelberuf auf der Positivliste fällt künftig weg.

Der Deutsche Verein hat das begrüßt.¹³ Die Statistik der BA bildet nicht überall einen Fachkräftemangel ab, wo Engpässe auch in sozialen Berufen absehbar sind.¹⁴ Die BA weist selbst darauf hin, dass die Engpassanalyse Fachkräftemangel nur unvollständig abbilde.¹⁵ Zudem wird es möglich, einer Entwicklung von Engpässen entgegenzuwirken, bevor sie entstehen.

Allerdings muss gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E nach wie vor die Gleichwertigkeit der Qualifikation festgestellt werden.¹⁶ Der Deutsche Verein hat deshalb darauf hingewiesen, dass aufenthaltsrechtliche Verbesserungen nur dann erfolgreich sein können, wenn zugleich die mit den Eckpunkten und dem vor-

¹² BT-Drucks. 19/8252, S. 67.

¹³ Fußn. 1, S. 197.

¹⁴ So wird beispielsweise im Bereich der Kindertagesbetreuung von einem steigenden Personalbedarf in sechsstelliger Höhe bis 2025 ausgegangen; Rauschenbach/Schilling/Meiner-Teubner, Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund: Plätze – Personal – Finanzen – der Kita-Ausbau geht weiter, Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland, Version 2/2017, S. 21–29; Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung [DIPF], Deutsches Jugendinstitut [DJI], Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung [DZHW], Leibniz-Institut für Bildungsverläufe e.V. [LifBi], Soziologisches Forschungsinstitut an der Georg August Universität Göttingen [SOFI]), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Destatis, StLÄ), Bildung in Deutschland 2018, S. 6.

¹⁵ BA: Vorschläge von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration, 12. Oktober 2018, S. 5; zu Verbesserungsvorschlägen der BA siehe a.a.O., S. 7 f.

¹⁶ Dies bezieht sich auf ein Anerkennungsverfahren nach dem jeweils berufsspezifischen Recht des Bundes oder der Länder, siehe ausdrückliche Klarstellung in der Begründung, BT-Drucks. 19/8285, S. 93.

liegenden Entwurf angestrebten Verbesserungen im Bereich der Anerkennung ausländischer Abschlüsse erfolgreich sind.¹⁷

Auch der Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** verzichtet in § 18 AufenthG-E auf das Konzept der Positivliste. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins bewertet das aus den genannten Gründen positiv.

Das Zwei-Säulen-Modell der **Fraktion der FDP**¹⁸ indes würde insbesondere im Bereich der Ausbildungsberufe materiellrechtlich zu höheren Hürden führen. Das gilt zumindest dann, wenn in die erste Säule der nachfrageorientierten Regelungen neben der Blauen Karte EU keine weiteren, nationalen Regelungen zur Tätigkeit in Ausbildungsberufen aufgenommen würden. Zwar deutet die Formulierung unter II.4., zweiter Spiegelstrich – „So stünde die Blue Card künftig allen Fachkräften mit anerkannter Qualifikation offen“¹⁹ – darauf hin, dass auch Ausbildungsberufe erfasst sein sollen. Das verkennt aber, dass die Blaue Karte EU in ihrer geltenden Fassung auf Hochqualifizierte mit einem höheren beruflichen Bildungsabschluss begrenzt ist. Das sind gemäß Art. 2 g) RL 2009/50/EG „Qualifikationen, die durch ein Hochschulabschlusszeugnis, oder, abweichend davon, sofern im innerstaatlichen Recht vorgesehen, durch eine mindestens fünfjährige einschlägige Berufserfahrung nachgewiesen wird, deren Niveau mit einem Hochschulabschluss vergleichbar ist“. Selbst wenn es im EU-Gesetzgebungsverfahren gelänge, wie von der **Fraktion der FDP** vorgeschlagen,²⁰ die bei der Berufserfahrung erforderliche Fünfjahresfrist der Blauen Karte EU zu streichen, wären Tätigkeiten in Ausbildungsberufen, deren Niveau nicht mit einem Hochschulabschluss vergleichbar ist, weiterhin nicht erfasst. Daher bewertet die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins dies nicht als sachgerechten Ansatz, um das deutsche Recht stärker für Ausbildungsberufe zu öffnen.

2. Berücksichtigung informell erworbener Qualifikationen

Hohe Praxisrelevanz könnte der Entwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** haben, wo es um die Akzeptanz informell erworbener Qualifikationen geht. Der Entwurf fasst unter den Begriff der qualifizierten Beschäftigung gemäß § 18 Abs. 3 AufenthG-E solche, bei denen für die Ausübung der Tätigkeit ein Hochschulabschluss (Nr. 1), eine mindestens zweijährige Berufsausbildung (Nr. 2) oder Qualifikationen auf dem Niveau 3 oder einem höheren Qualifikationsniveau im Sinne der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (ABl. C 111 vom 6. Mai 2008, S. 1) erforderlich sind (Nr. 3). Der Begründung zufolge sollen mit Nr. 3 ausdrücklich auch informelle berufliche Kenntnisse auf dem Niveau 3 erfasst sein.²¹

Damit wird ein Vorschlag aus der aktuellen Diskussion über die Frage aufgegriffen, wie auch informell erworbene Qualifikationen berücksichtigt werden können.²² Er hat auch Eingang in einen jüngeren Vorschlag der **Fraktion der SPD**

17 Fußn. 1, S. 197.

18 BT-Drucks. 19/9924, S. 7.

19 BT-Drucks. 19/9924, S. 7.

20 BT-Drucks. 19/9924, II.4., zweiter Spiegelstrich.

21 BT-Drucks. 19/6542, S. 31.

22 Esther Weizsäcker/Kathleen Neundorf: Vorschläge zur Neuregelung der Bildungs- und Arbeitsmigration, in: Bertelsmann-

vom Beginn der Legislaturperiode gefunden.²³ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins wertet das als praktikablen Vorschlag, um den Zugang zum Arbeitsmarkt auch ohne aufwendige Verfahren zur Anerkennung eines ausländischen Abschlusses zu ermöglichen. Das kommt allerdings nur für Beschäftigungen in nicht-reglementierten Berufen in Betracht. Für den Deutschen Verein hingegen wird der Fachkräftemangel vor allem in sozialen Berufen relevant, die überwiegend reglementiert sind.

Begrifflich regt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins im Übrigen an, auf „Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen auf dem Niveau 3“ oder eine vergleichbare Formulierung abzustellen, da ja gerade keine formelle Qualifikation erfasst sein soll.

3. Anspruchs- oder Ermessensnorm

Während der **Regierungsentwurf** die Einwanderung von Fachkräften in §§ 18a und b AufenthG-E als Ermessensnormen fortschreibt, schlägt die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** vor, die Einwanderung von Fachkräften gemäß § 18 Abs. 3 AufenthG-E als Anspruchsnorm auszugestalten.

Der Vorschlag greift ein von Rechtsanwältinnen und -anwälten häufig geäußertes praktisches Problem auf: Gerade Ermessensnormen führten zu fehlender Planbarkeit, Unsicherheiten und zeitlichen Verzögerungen für Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und -nehmer. Die Ausgestaltung als Anspruchsnorm ist dem AufenthG im Ausbildungs-, Bildungs- und Arbeitsmigrationsbereich auch nicht fremd. Insbesondere dort, wo das deutsche Recht Unionsrecht umsetzt, sind die entsprechenden Normen schon jetzt in den §§ 16 Abs. 1, 17b AufenthG, §§ 18d und 19a, 19b, 20 und 20b AufenthG als Ansprüche formuliert. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins bewertet das demnach als sachgerechten Beitrag zu mehr Rechts- und Planungssicherheit.

II. Nachfrageorientierte Regelungen – Qualifikationsunabhängig

Im Gegensatz zum Gesetzentwurf der Bundesregierung erfasst die von der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** vorgesehene Neuregelung des § 18 Abs. 2 AufenthG-E auch Tätigkeiten, die keine Qualifikation voraussetzen. Gemäß § 18 Abs. 2 AufenthG-E setzt das ein konkretes Arbeitsplatzangebot und eine Zustimmung der BA voraus.²⁴ Statt einer Anspruchs- wird hier eine Ermessensnorm gewählt. Auch einer von zwei Anträgen der **Fraktion Die Linke** fordert die Erleichterung wenig oder nicht qualifizierter Personen, verbunden mit Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten.²⁵

Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Gütersloh 2017, S. 231–249 (238 f.).

23 BT-Drucks. 19/44, § 2 Nr. 2 EinwG-E.

24 Die in Absatz 2 ebenfalls benannte Berufsausübungserlaubnis dürfte sich nur auf qualifizierte Tätigkeiten beziehen.

25 BT-Drucks. 19/9052, II.2.

Dieser Ansatz scheint zunächst sehr weitgehend. Dem deutschen Arbeitsmigrationsrecht liegt bislang grundsätzlich die Konzeption zugrunde, Arbeitsmigration auf Fachkräfte mit Hochschulabschluss oder Berufsausbildung auszurichten. Zudem ist die Öffnung für Nicht- und Geringqualifizierte unter dem Aspekt von Konkurrenzdruck und unsicheren Beschäftigungsperspektiven arbeitsmarkt- und sozialpolitisch anders zu beurteilen als die für Fachkräfte.

Zugleich ist erstens in Rechnung zu stellen, dass der Entwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** in § 42 Abs. 1 AufenthG-E eine Verordnungsermächtigung enthält. Sie erlaubt es, konjunkturbedingt Beschränkungen der Zahl nach oder für bestimmte Berufsgruppen aus dem Bereich der zustimmungsfähigen, nicht-qualifizierten Tätigkeiten in der BeschV auszuschließen. Das könnte bei schwacher Konjunktur als wirksames Regulativ genutzt werden.

Zweitens durchbricht das geltende Recht den genannten Grundsatz schon jetzt vielfach. § 26 Abs. 1 BeschV – sogenannte Best Friends-Klausel – ermöglicht es schon jetzt, bei Staatsangehörigen aus insgesamt zehn Drittstaaten die Zustimmung qualifikationsunabhängig zu jeder Art von Beschäftigung zu erteilen.²⁶ § 26 Abs. 2 BeschV – sogenannte Westbalkanregelung – ermöglicht, zunächst befristet bis Ende 2020, das Gleiche für Staatsangehörige aus sechs Drittstaaten Südosteuropas.²⁷ Hinzu kommen zahlreiche Einzelregelungen der BeschV, die an bestimmte Tätigkeiten und Branchen statt an eine Qualifikation anknüpfen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, vor einer jetzigen Festlegung die derzeit laufende Evaluation der Westbalkanregelung, deren Bericht für Dezember 2020 angekündigt ist,²⁸ abzuwarten und die Debatte dann unter Berücksichtigung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Aspekte fortzusetzen.

E. Einwanderung zum Zweck der Ausbildung

I. Einwanderung zum Zwecke der Ausbildung – insbes.: Ermessens- oder Anspruchsnorm

Die Einreise für eine betriebliche Ausbildung ist bislang als „sonstige Ausbildungszwecke“ in § 17 Abs. 1 Satz 1 AufenthG geregelt. § 16b Abs. 1 Satz 1 AufenthG ermöglicht den Aufenthalt „in Ausnahmefällen für den Schulbesuch“. Das umfasst auch schulische Ausbildungen.²⁹ Sie sind allerdings nur neben dem Besuch eines Sprachkurses als Unterfall zum allgemeinen Schulbesuch geregelt.

Dem **Regierungsentwurf** zufolge werden betriebliche und schulische Ausbildungen künftig übersichtlicher geregelt. Sie werden in § 16a AufenthG-E zusammengefasst, die schulische Ausbildung ist nicht länger als Ausnahmever-schrift ausgestaltet. Das hat der Deutsche Verein begrüßt.³⁰

26 Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Monaco, Neuseeland, San Marino sowie die Vereinigten Staaten von Amerika.

27 Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien.

28 <https://www.iab.de/138/section.aspx/Projektdetails/k180109310>, zuletzt besucht am 29. Mai 2019.

29 Das ergibt sich aus der Formulierung des § 16b Abs. 2 AufenthG, „Dient der Schulbesuch nach Absatz 1 Satz 1 einer qualifizierten Berufsausbildung (...)“.

30 FuBn. 1, S. 197.

Auch der Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** greift das Potenzial von Einwanderung zum Zweck der Ausbildung auf. Dabei werden sowohl § 17 Abs. 1 AufenthG-E für die betriebliche als auch § 16b AufenthG-E für die fachschulische Ausbildung als Anspruchsnormen formuliert statt, wie bisher, als Ermessensnormen. Die hierfür als Begründung angeführte Rechtssicherheit³¹ greift das oben (D.I.3.) genannte Praxisproblem auf. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins bewertet die Fassung als Anspruchsnorm daher als Beitrag zu Rechts- und Planungssicherheit auch hier positiv.

Der Antrag der **Fraktion der FDP** äußert sich nur knapp zur Einwanderung zum Zweck der Ausbildung. Die Ausführungen sind auf betriebliche Ausbildungen beschränkt, und neben dem Entfallen der Vorrangprüfung sind keine weiteren Maßnahmen benannt.³² Damit wird nach Auffassung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ein wichtiges Potenzial nicht ausreichend berücksichtigt.

II. Wechsel der Ausbildungsstätte oder der Art der Ausbildung

Wenn die Ausbildung aus vom Ausländer nicht zu vertretenden Gründen abgebrochen wird, eröffnet der **Regierungsentwurf** in § 16a Abs. 4 AufenthG-E die Möglichkeit, sechs Monate nach einem neuen Ausbildungsplatz zu suchen.

Der Deutsche Verein hat das positiv bewertet.³³ Zum einen werden damit Auszubildende mit Studierenden gleichgestellt. Denn beim Aufenthalt zu Studienzwecken findet sich diese Option schon jetzt in § 16 Abs. 8 AufenthG. Zum anderen wird mit Blick auf betriebliche Ausbildungen die Stellung Auszubildender aus Arbeitnehmersicht gestärkt, weil sie sich bei schlechten Arbeitsbedingungen umorientieren können.

Sinnvoll wäre es jedoch, die Dauer der Suche nach einem neuen Ausbildungsplatz an die Dauer der Suche nach einem neuen Studienplatz anzugleichen. Diese beträgt gemäß § 16b Abs. 6 Satz 1 AufenthG-E neun Monate. Zudem wäre eine Regelung auch für Fälle des nicht zurechenbaren Abbruchs sinnvoll.

Der Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** geht hier noch weiter. Nicht nur die Ausbildungsstelle, sondern auch die Ausbildungsform kann gewechselt werden. Der Begründung zufolge soll Auszubildenden ausdrücklich ermöglicht werden, den Status – gemeint ist der Aufenthaltswitz – zu wechseln.³⁴ Umgesetzt wird dies wie folgt: Die §§ 16b Abs. 1a und 17 Abs. 1 AufenthG-E werden als Anspruchsnormen ausgestaltet. Das führt zur Anwendbarkeit von § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG. Während § 5 Abs. 2 Satz 1 grundsätzlich den Zweckwechsel verbietet, bevor der Betroffene ausgereist und ein Visum für einen neuen Zweck beantragt hat, ermöglicht § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG eine Ausnahme hiervon, wenn der neue Aufenthaltswitz auf einem Anspruch begründet ist.

31 BT-Drucks. 19/6542, S. 31.

32 BT-Drucks. 19/9924, unter II.4., siebter Spiegelstrich.

33 Fußn. 1, S. 197.

34 BT-Drucks. 19/6542, S. 3.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins wertet das als praxisgerechte Änderung. Im Bereich des Arbeitsmigrationsrechts bedarf es der behördlichen Kontrolle. Doch die ist auch durch eine erneute Antragstellung im Land gewährleistet. Die nach bisherigem Recht als Regelfall erforderliche Ausreise zwecks Visumsbeantragung und erneuter Einreise ist zu kompliziert und aufwendig.

III. Aufenthaltsverfestigung im Kontext von Ausbildung

Der Deutsche Verein hat darauf hingewiesen, dass die Rahmenbedingungen attraktiv sein müssen, um Fachkräfte oder Auszubildende zu gewinnen, und dass dazu auch die Aussicht auf einen unbefristeten Aufenthalt gehört.³⁵

Für den Bereich der Ausbildung gilt bislang gemäß §§ 16b Abs. 3 Satz 3 und 17 Abs. 3 Satz 3 AufenthG, dass Zeiten der schulischen oder betrieblichen Ausbildung nicht auf die später für die – unbefristete – Niederlassungserlaubnis erforderlichen Voraufenthaltszeiten angerechnet werden. Der Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** weist jedoch zutreffend darauf hin, dass „gerade Aufenthaltszeiten zur Aus- und Weiterbildung zur Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse und in den Arbeitsmarkt beitragen“.³⁶ Den im Gesetzentwurf enthaltenen Vorschlag, die §§ 16b Abs. 3 Satz 3 und 17 Abs. 3 Satz 3 AufenthG-E aufzuheben und so die Zeiten in Ausbildung bei der Niederlassungserlaubnis anzurechnen, bewertet die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins als integrationspolitisch sinnvoll.

IV. Einwanderung zum Zweck der Ausbildung stärken

Der Deutsche Verein hat angeregt, die Einwanderung in Ausbildung zu stärken.³⁷ Sie hat zwei Vorteile. Wer eine Ausbildung in Deutschland abschließt, muss später erstens kein aufwendiges Verfahren zur Anerkennung seines bzw. ihres Abschlusses durchführen. Das ist umso relevanter bei Ausbildungsberufen, da gerade die duale Ausbildung in den allermeisten Staaten weltweit nicht praktiziert wird. Zweitens wird, wer seine Ausbildung in Deutschland abschließt, meist berufliche und private soziale Kontakte geknüpft haben und sich leichter für das Bleiben entscheiden.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins bewertet es daher als positiv, dass die Entwürfe der **Bundesregierung** und der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** das Potenzial von Ausbildung aufgreifen. Im Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wird Bildungsmigration – als Oberbegriff für die Zwecke Studium, Aus- und Weiterbildung – sogar ausdrücklich als ein migrationspolitischer Schwerpunkt herausgestellt.³⁸ Die **Bundesregierung** sieht in ih-

35 Fußn. 1, S. 203.

36 BT-Drucks. 19/6542, S. 31.

37 Ausführlich zum Folgenden: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 2019, S. 193–211 (198).

38 BT-Drucks. 19/6542, S. 2.

ren Eckpunkten³⁹ eine gezielte Werbestrategie zur Gewinnung von Fachkräften vor. Dabei stellt sie auch die Etablierung von Ausbildungsangeboten im Ausland in Aussicht.⁴⁰

Der Deutsche Verein hat angeregt, auch die Einwanderung zum Zwecke der Ausbildung in Deutschland in die Werbestrategie einzubeziehen. Er hat weiter angeregt, Ausbildungskooperationen auszubauen, bei denen junge Menschen von staatlichen Kooperationspartnern begleitet in Ausbildung vermittelt werden und die bereits jetzt in vereinzelt Modellprojekten der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) umgesetzt werden bzw. wurden und bei denen auch entwicklungspolitische Aspekte aufgegriffen werden.⁴¹

F. Einwanderung zum Zweck der Suche – Angebotsorientierte Einwanderung

I. Einwanderung zur Suche nach einem Ausbildungs- oder Studienplatz

Bisher ist es gemäß § 16 Abs. 7 AufenthG nur mit Blick auf Studienaufenthalte möglich, für neun Monate zur Studienbewerbung einzureisen.

Im **Regierungsentwurf** wird das in § 17 Abs. 2 AufenthG-E fortgeschrieben. Zugleich wird in § 17 Abs. 1 AufenthG-E auch die Einreise zum Zweck der Suche nach einem Ausbildungsplatz geöffnet. Letzteres ist grundsätzlich zu begrüßen, aber an zwei Stellen zu eng gestaltet.

Erstens muss die antragstellende Person gemäß § 17 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG-E einen Abschluss einer deutschen Auslandsschule oder einen Schulabschluss haben, der zum Hochschulzugang in Deutschland berechtigt. Damit wird der Adressatinnen- und Adressatenkreis stark eingeschränkt. Zur ersten Alternative ist zu sagen, dass es weltweit nur 140 Deutsche Auslandsschulen gibt. Zur zweiten Alternative ist zu sagen, dass es vorliegend gerade nicht um Personen geht, die eine Hochschule besuchen, sondern um solche, die eine Ausbildung absolvieren möchten. Die Gesetzesbegründung lässt nicht erkennen, weshalb hier eine Hochschulzugangsberechtigung vorausgesetzt wird.

Zweitens sind gemäß § 17 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG-E gute Sprachkenntnisse erforderlich. Das sind gemäß § 2 Abs. 11a AufenthG-E solche auf dem Niveau B 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER). Damit setzt die Norm einen hohen Maßstab. Selbst bei der Einbürgerung sind gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 6 Staatsangehörigkeitsgesetz (StaG) nur ausreichende Sprachkenntnisse, also Niveau B 1 des GER, erforderlich.

Richtig ist, dass bei Beginn einer Ausbildung Sprachkenntnisse vorliegen müssen, die den Anforderungen der Ausbildung entsprechen. Allerdings ist es denkbar, mit geringeren Sprachkenntnissen einzureisen und sich während des sechs-

39 Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom 2. Oktober 2018.

40 Fußn. 39, S. 5.

41 Fußn. 1, S. 198.

monatigen Aufenthalts neben der Ausbildungsplatzsuche weitere Sprachkenntnisse im Inland anzueignen. Das gilt umso mehr, als Deutschkenntnisse international nicht sehr verbreitet sind. Vor diesem Hintergrund scheint das Niveau B 2 zum Zeitpunkt der Einreise zu hoch.

Im Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wird ebenfalls die Möglichkeit der Ausbildungssuche eröffnet. Sie wird dabei ohne die genannten hohen Anforderungen ausgestaltet. So ist es realistischer, dass eine nennenswerte Anzahl an Personen erreicht werden könnte. Die §§ 16b Abs. 1b und 17 Abs. 1a AufenthG-E eröffnen für schulische und betriebliche Ausbildungen die jeweils auf neun Monate befristete Option, für die Bewerbung um eine Ausbildung einzureisen. Bezüglich Deutschkenntnissen und Schulabschluss werden hier keine Tatbestandsvoraussetzungen aufgestellt. Systematisch ist das insofern konsequent, als auch bei der Studienbewerbung nach § 16 Abs. 7 AufenthG nach geltendem Recht keinerlei Tatbestandsvoraussetzungen außer der Lebensunterhaltssicherung erhoben werden. Zugleich sollte eine Bewerbung aber auch Aussicht auf Erfolg haben. Der Deutsche Verein hat sich daher für einen in der Mitte liegenden Ansatz ausgesprochen: Zum einen sollten auch unterhalb einer Hochschulzugangsberechtigung liegende Zeugnisse einbezogen werden. Zum anderen sollten die derzeit im **Regierungsentwurf** mit B 2 vorgesehenen Sprachkenntnisse abgesenkt werden.⁴²

II. Einwanderung zur Suche einer Beschäftigung

1. Weiterentwicklung der bisherigen Suchnormen

Bisher können Fachkräfte mit ausländischen akademischen Abschlüssen gemäß § 18c AufenthG aus dem Ausland einreisen und sechs Monate einen Arbeitsplatz suchen. Dafür muss ihr Lebensunterhalt gesichert sein und sie müssen einen anerkannten oder einen einem deutschen Abschluss vergleichbaren Abschluss haben. Ebenfalls suchen können – mit jeweils unterschiedlichen Fristen – Fachkräfte mit inländischen Abschlüssen einer deutschen Universität gemäß § 16 Abs. 5 Satz 1 AufenthG für 18 Monate, Absolventen mit einem deutschen Ausbildungsabschluss gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 AufenthG ein Jahr, Forscherinnen und Forscher, die sich wegen eines Forschungsaufenthalts nach der RL 2016/801/EU in Deutschland aufhalten für neun Monate und Fachkräfte, die ein Anerkennungsverfahren erfolgreich durchlaufen haben, gemäß § 17a Abs. 4 Satz 1 AufenthG für neun Monate.

Dem **Regierungsentwurf** zufolge bleiben die genannten Suchmöglichkeiten grundsätzlich bestehen und werden übersichtlicher in § 20 Abs. 2 und 3 AufenthG-E zusammengefasst. Darüber hinaus werden sie in § 20 Abs. 1 AufenthG-E auch für aus dem Ausland einreisende Fachkräfte mit Berufsausbildung geöffnet. Der Deutsche Verein hat die Öffnung als sinnvoll bewertet.⁴³ Es ist konsequent, den Personengruppen, die in Deutschland arbeiten können, einheitlich auch den Zugang zur Arbeitssuche zu eröffnen, sofern ihr Lebensunterhalt gesichert ist.

⁴² Fußn. 1, S. 198 f.

⁴³ Fußn. 1, S. 200.

Gemäß § 20 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E können Fachkräften, die zur Arbeitssuche einreisen, Probearbeiten von bis zu zehn Stunden pro Woche erlaubt werden, zu denen die ihre jeweilige Qualifikation sie befähigt. Der Deutsche Verein hat das als im Ansatz praxismgerechte Verbesserung begrüßt.⁴⁴ Viele Arbeitgeber möchten Bewerberinnen und Bewerber im Rahmen von Probetagen kennenlernen, bevor sie eine Zusage geben. Möglichem Missbrauch ist zu begegnen.

Der Deutsche Verein hält es für richtig, dass mit § 20 Abs. 4 Satz 1 AufenthG-E daran festgehalten wird, dass suchende Fachkräfte ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern müssen. Er hat aber zugleich darauf hingewiesen, dass die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts für mehrere Monate hohe Ersparnisse voraussetzt. Gerade für junge Menschen, die wegen kürzerer Erwerbsbiografie noch keine Rücklagen bilden konnten, kann das eine Hürde sein. § 20 Abs. 1 und 2 AufenthG-E erlauben aber keine Erwerbstätigkeit während der Suche. Der Deutsche Verein hat daher angeregt, die Möglichkeit einer Nebenbeschäftigung in Teilzeit zu eröffnen.⁴⁵ Andernfalls wird mit der Norm voraussichtlich nur ein kleiner Personenkreis erreicht. Denkbar wäre eine Regelung in Anlehnung an die Regelung, die bereits für ausländische Studierende gilt. Sie können gemäß § 16 Abs. 3 Satz 1 AufenthG 120 ganze oder 240 halbe Tage im Jahr einer qualifikationsunabhängigen Nebenbeschäftigung nachgehen.

Für neu aus dem Ausland einreisende Fachkräfte soll die Frist zur Arbeitssuche gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E einheitlich bei sechs Monaten liegen. Für die in Abs. 3 unter den Nummern 1 bis 4 genannten Personengruppen, die sich bereits im Inland aufhalten, liegen die Fristen jedoch uneinheitlich bei bis zu 18 (Hochschulabschluss im Inland), bis zu neun (Forschungsaufenthalt im Inland) und bis zu zwölf Monaten (Abschluss einer Berufsausbildung im Inland oder Erteilung der Berufsausübungserlaubnis nach Anerkennungsverfahren im Inland). Der Deutsche Verein hat angeregt, diese Zeiten zu vereinheitlichen und dabei auf die für Absolventen inländischer Hochschulen geltende Frist von bis zu 18 Monaten festzulegen.⁴⁶

2. Angebotsorientierte Einwanderung

Der Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wählt einen anderen Ansatz. Unter § 19 AufenthG-E werden die Suchoptionen unter einer neuen Regelung als angebotsorientierte Einwanderung zusammengefasst. Das wird umgesetzt durch ein Punktesystem, das gemäß § 19 Abs. 1 AufenthG-E die Möglichkeit der Arbeitssuche eröffnet.

Befristet auf ein Jahr wird eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Eine Einwanderungskommission, gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E bestehend aus vier Vertretern der Wissenschaft, vier Vertretern der Sozialpartner und einem Vertreter der freien Wohlfahrtspflege, erstellt eine Prognose über den Einwanderungsbedarf und die Ausgestaltung der angebotsorientierten Einwanderung. Gemäß § 19 Abs. 4 AufenthG-E soll die Auswahl anhand bestimmter Kriterien erfolgen,

⁴⁴ Fußn. 1, S. 200.

⁴⁵ Fußn. 1, S. 200.

⁴⁶ Fußn. 1, S. 200.

die im Verhältnis zueinander gewichtet und mit Punkten bewertet werden. Diese Kriterien werden gemäß § 19 Abs. 4 Satz 4 AufenthG-E auf Vorschlag der Kommission durch Rechtsverordnung festgesetzt. Zu diesen Kriterien zählen insbesondere Hochschulabschluss, Abschluss einer qualifizierten Berufsausbildung, Berufserfahrung, Kenntnisse der deutschen Sprache, Voraufenthalt in Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz und Aussicht auf den Erwerb von Rentenanwartschaften oder eine bereits erworbene sonstige Alterssicherung. Neben diesen „insbesondere“ zu berücksichtigenden Kriterien können gemäß § 19 Abs. 4 Satz 5 Nr. 6 AufenthG-E weitere Kriterien und deren Gewichtung festgelegt werden.

Mit dem Punktesystem wird ein dogmatisch grundlegend anderer Ansatz gewählt, der Regelungsgehalt aber ist ähnlich wie der in § 20 AufenthG-E im Entwurf der **Bundesregierung**: Es sollen befristete Suchoptionen in Deutschland eröffnet werden. Wenn das Gesetzesziel darin gesehen wird, die Suche für ausländische Fachkräfte attraktiver zu gestalten und insbesondere quantitativ mehr suchende Fachkräfte zu gewinnen, birgt das Konzept mehrere Chancen, aber auch Herausforderungen.

a) *Punktesystem – Fremdkörper oder sinnvolle Ergänzung?*

Dogmatisch konsequent ist es, dass das Punktesystem ausschließlich auf die Suche beschränkt wird. Das deutsche Arbeitsmigrationsrecht ist bei der nachfrageorientierten Migration – dort, wo die antragstellende Person eine Arbeitsplatzzusage hat – mittlerweile ausdifferenziert geregelt. Ein ergänzendes Punktesystem für die Migration mit Arbeitsplatzzusage würde als dogmatisch anders ausgestaltetes Konstrukt neben den anderen Normen mit Arbeitsplatzzusage stehen und so zu weiterer Intransparenz führen. Insofern ist es konsequent, dass das Punktesystem im Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** allein auf die Suche beschränkt wird. So kann es aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins eine sinnvolle Ergänzung zu den nachfrageorientierten Regelungen sein.

b) *Gewichtung der Kriterien*

Eine Herausforderung dürfte darin bestehen, die oben genannten Kriterien so zu gewichten, dass sie keine höheren Zugangsvoraussetzungen schaffen. Verstünde man die Kriterien Abschluss, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse etc. als kumulativ, könnte das die Zugangshürden gegenüber dem Ansatz im geltenden Recht und dem Gesetzentwurf der **Bundesregierung** erhöhen. Versteht man sie so, dass sie als ggf. auch alternativ nebeneinanderstehende Kriterien unterschiedlich gewichtet werden können und ein Mehr an Punkten in dem einen Bereich ein weniger an Punkten in einem anderen Bereich ausgleichen kann, könnte das Konzept mehr Flexibilität bieten. Die Formulierung „insbesondere“ in § 19 Abs. 4 Satz 5 AufenthG-E in Verbindung mit der Verordnungsermächtigung nach § 19 Abs. 6 AufenthG-E sowie der in § 19 Abs. 4 Satz 5 Nr. 6 AufenthG-E enthaltenen Klarstellung, dass die Bundesregierung nicht nur weitere

Kriterien, sondern auch ihre Gewichtung und Bewertung festsetzen kann, eröffnet diesen Spielraum. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, dies bei der Fassung der Verordnung zu berücksichtigen.

c) Berücksichtigung der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt

Gemäß § 19 Abs. 4 Satz 5 Nr. 6 AufenthG-E kann die Bundesregierung die Gewichtung und weitere Kriterien festsetzen. Damit eröffnet der Entwurf Spielraum, auch die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. Zwar wäre die Berücksichtigung eines konkreten Arbeitsplatzangebots schon aus generellen systematischen Gründen (F.II.2.a) nicht sinnvoll. Sie würde auch nicht zur konkreten Ausgestaltung des hier vorgeschlagenen Punktesystems als Such-Norm passen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt aber an, bei der durch Verordnung zu präzisierenden Gewichtung der Kriterien auch die generelle Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. Dabei könnte auf bestimmte Abschlüsse oder Branchen abgestellt werden. Die BeschV kennt beispielsweise bei der Blauen Karte EU schon jetzt die generalisierende Berücksichtigung von Mangelberufen gemäß § 2 Abs. 2 BeschV (Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, Ärzte, Akademiker in der Informations- und Kommunikationstechnologie).

d) Einbindung der kommunalen Erfahrung

Für die genauere Ausgestaltung der Kriterien und des Verfahrens hält die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins es für wichtig, dass in der Kommission die Kommunen vertreten sind. Es sind die Ausländerbehörden, die das Aufenthaltsgesetz in den Städten, Landkreisen und Gemeinden umsetzen. Diese Expertise sollte eingebunden werden. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt daher an, dies bei der Besetzung der Kommission durch Verordnung gemäß § 19 Abs. 6 AufenthG-E zu berücksichtigen.

e) Berücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte

Der Deutsche Verein hat sich dafür ausgesprochen, Arbeitsmigration entwicklungspolitisch verantwortungsvoll auszugestalten.⁴⁷ Daher bewertet die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins positiv, dass das Modell entwicklungspolitische Aspekte berücksichtigt: Die Staatsangehörigkeit von Bewerberinnen und Bewerbern kann gemäß § 19 Abs. 4 Satz 8 AufenthG-E dann berücksichtigt werden, „wenn es zur Erfüllung der Vorgaben internationaler Organisationen, insbesondere der Weltgesundheitsorganisation, oder zur Wahrung des Rechts auf Entwicklung der Herkunftsstaaten erforderlich ist.“

f) Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit

Eine erhebliche Chance des Entwurfs dürfte darin liegen, dass die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Hier hat sich der

⁴⁷ Fußn. 1, S. 194.

Deutscher Verein bislang zwar lediglich für die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung in Analogie zu studentischen Nebentätigkeiten (120 ganze oder 240 halbe Tage) als Option ausgesprochen,⁴⁸ während der Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** auch eine Vollzeittätigkeit ermöglicht. Den Grundgedanken bewertet die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins aber als richtig: Ein nennenswerter Personenkreis, der zur Arbeitssuche einreist, wird nur erreicht werden, wenn durch eigene Erwerbstätigkeit zur Sicherung des Lebensunterhalts beigetragen werden kann, statt vollständig auf eigene Ersparnisse für die Dauer der Suche angewiesen zu sein.

Im Kontext der Lebensunterhaltssicherung weist der Entwurf allerdings auch einen Widerspruch auf. Der Deutsche Verein hat sich dafür ausgesprochen, dass der eigene Lebensunterhalt bei der Suche gesichert sein muss.⁴⁹ Der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN sieht gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E von der Lebensunterhaltssicherung ab und begründet dies mit der Vereinfachung des Visumsverfahrens.⁵⁰ Zugleich wird im Gesetzentwurf benannt: „(...) ein Anspruch auf Sozialleistungen besteht während der Arbeitsplatzsuche nicht.“⁵¹ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass für Ausländer, die sich lediglich zur Arbeitssuche aufhalten, zwar gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2b SGB II ein Ausschluss von SGB II-Leistungen besteht. Ein entsprechender Ausschluss für Leistungen der Sozialhilfe findet sich ebenfalls in § 23 Abs. 3 Nr. 2 SGB XII. Allerdings eröffnet § 23 Abs. 3 Sätze 3 und 4 SGB XII den Zugang zu sog. Überbrückungsleistungen sowie Satz 5 in Härtefällen zu weiteren Leistungen. Die Begründung gibt demnach die Rechtslage demnach nur teilweise wieder.

g) Aufenthaltsverfestigung

Gemäß § 19 Abs. 5 AufenthG-E erhalten zur Arbeitssuche Eingereiste, wenn sie eine tariflich oder ortsüblich vergütete Beschäftigung gefunden haben, abweichend von § 9 AufenthG schon vor Ablauf von fünf Jahren eine unbefristete Niederlassungserlaubnis. Der Deutsche Verein hat betont, dass die Rahmenbedingungen für Einwanderung attraktiv sein müssen und dass dazu auch die Aussicht auf einen unbefristeten Aufenthalt gehört.⁵² Insofern bewertet die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die schnelle Verfestigung als einen Faktor, der deutlich zur Attraktivität der Regelung für Fachkräfte beitragen könnte.

h) Vermeidung von Wartezeiten

Eine Herausforderung dürfte darin liegen, es nicht zu langen Wartezeiten kommen zu lassen. § 19 Abs. 4 Sätze 3 und 4 AufenthG-E sieht vor, dass Personen, die die Punktzahl erfüllen, in einen Pool kommen und die mit der höchsten Punktzahl ausgewählt werden, bis die festgesetzte Aufnahmezahl erreicht ist. Bei der Ausgestaltung des Verfahrens durch Verordnung nach § 19 Abs. 6 Auf-

48 Fußn. 1, S. 200.

49 Fußn. 1, S. 200.

50 BT-Drucks. 19/6542, S. 32.

51 BT-Drucks. 19/6542, S. 32.

52 Fußn. 1, S. 203.

enthG-E sollte das Verfahren so ausgestaltet werden, dass lange Wartezeiten vermieden werden.

3. Chancenkarte

Auch die **Fraktion der FDP** eröffnet die Möglichkeit der Arbeitssuche. Unter dem Titel Chancenkarte wird auch hier auf ein Punktesystem abgestellt. Mit Kriterien wie „Bildungsgrad, Deutsch- oder auch gute Englischkenntnisse, Alter, Berufserfahrung und der aktuelle Fachkräftebedarf am Arbeitsmarkt“⁵³ sowie der besonders positiven Auswirkung einer in Deutschland absolvierten beruflichen oder universitären Ausbildung sind die Kriterien eher im Überblick umrissen. Neben der erforderlichen Lebensunterhaltssicherung und einem Ausschluss von Sozialleistungen sind weder Hinweise auf ein Verfahren zur Gewichtung der Kriterien noch auf Aufenthaltsdauer enthalten. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht hierin Potenziale, Fachkräfte für die Arbeitssuche zu gewinnen. Für eine eingehende Bewertung wäre aber ein höherer Präzisionsgrad erforderlich.

G. Anerkennung ausländischer Abschlüsse

Soziale Berufe und Gesundheitsberufe sind überwiegend reglementiert.⁵⁴ Zugleich stellt das Anerkennungsverfahren aus Sicht der Betroffenen oft eine hohe Hürde dar. Daher hat der Deutsche Verein betont, dass Verbesserungen im Bereich der Anerkennung besonders wichtig sind.⁵⁵

Der Deutsche Verein hat mehrere vorgesehene Änderungen im Gesetzentwurf der **Bundesregierung** positiv bewertet:⁵⁶ Zum einen werden bei der Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung einer Ausgleichs- und Anpassungsmaßnahme mit § 16d Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E eine sechsmonatige Verlängerungsmöglichkeit, eine Erleichterung der Beschäftigung während der Ausgleichs- oder Anpassungsmaßnahme in § 16d Abs. 3 AufenthG-E, eine Präzisierung der erforderlichen Sprachkenntnisse in § 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E und – in nicht-reglementierten Berufen – die qualifizierte Beschäftigung gemäß § 16 Abs. 3 AufenthG-E schon während der Ausgleichs- und Anpassungsmaßnahme ermöglicht. Zum anderen wird es im Rahmen von Vermittlungsabsprachen erstmals ermöglicht, gemäß § 16d Abs. 4 Satz 1 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, um das gesamte Anerkennungsverfahren in Deutschland durchzuführen.

Der Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** spricht die Herausforderungen bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse im Gesetzentwurf an zwei Stellen an,⁵⁷ weshalb abzuwarten ist, ob hier – auch zu exekutiven Maßnahmen – gesonderte Vorschläge in einer eigenen Vorlage folgen. In der vorliegenden Vorlage ist das Problem bereits in knapper, aber praxisrelevanter

53 BT-Drucks. 19/9924, S. 7.

54 Ein Verfahren zur Anerkennung des ausländischen Abschlusses ist also zwingende Voraussetzung für die Ausübung der genannten Berufe in Deutschland.

55 Fußn. 1, S. 200.

56 Ausführlich Fußn. 1, S. 200 ff.

57 BT-Drucks. 19/6542, S. 2 und 25.

Form durch den oben (D.I.2.) erörterten Vorschlag zu informellen Qualifikationen aufgegriffen. Die **Fraktion der FDP** macht ebenfalls Vorschläge zur Verbesserung der Anerkennungsverfahren, die überwiegend exekutiv auszuführende Maßnahmen betreffen.⁵⁸

Der Deutsche Verein hat ergänzend zu aufenthaltsrechtlichen Regelungen betont, dass im Bereich der Sozialen Berufe ein gemeinsamer Ansprechpartner und einheitliche Mindeststandards für Verfahren und inhaltliche Anforderungen an die staatliche Anerkennung ausländischer Abschlüsse erforderlich sind.⁵⁹

H. Aufenthaltsverfestigung

Die meisten Aufenthaltstitel werden als zunächst befristete, verlängerbare Aufenthaltserlaubnis erteilt. Nach fünf Jahren kann in der Regel⁶⁰ gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG ein unbefristeter Titel erteilt werden, die Niederlassungserlaubnis. Die Einbürgerung kann gemäß § 10 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) nach acht Jahren, bei besonderen Integrationsleistungen nach sechs Jahren erfolgen.

Der Gesetzentwurf der **Bundesregierung** sieht vor, dass es gemäß § 18c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen für Fachkräfte nun schon nach vier Jahren ermöglicht werden soll, eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten. Bei Abschluss einer inländischen Ausbildung oder eines inländischen Studiums gemäß § 18c Abs. 1 Satz 2 wird sie bereits nach zwei Jahren ermöglicht.

Der Deutsche Verein hält das für einen sinnvollen Schritt. Um Fachkräfte zu gewinnen, müssen die Rahmenbedingungen attraktiv sein. Zu attraktiven Rahmenbedingungen gehört die Aussicht auf einen unbefristeten Aufenthalt.

Der Deutsche Verein hat aber auch angeregt, Erleichterungen auch im Staatsangehörigkeitsrecht vorzunehmen und die Voraufenthaltszeit für die Einbürgerung für Fachkräfte auch in § 10 Abs. 1 StaG abzusenken.⁶¹ Ein entsprechender Vorschlag findet sich im Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**. In § 10 Abs. 1 Satz 1 StaG-E ist vorgesehen, dass die regelmäßig mindestens achtjährige Voraufenthaltszeit auf fünf Jahre abgesenkt wird. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins bewertet das als sachgerechten Schritt.

Auch der Antrag der **Fraktion der FDP** sieht neben weiteren Bedingungen eine Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren und eine Einbürgerung nach fünf Jahren vor.⁶² Auch dies wäre ein sinnvoller Schritt, die Attraktivität Deutschlands als Zielstaat zu erhöhen.

58 BT-Drucks. 19/9924, II.4., neunter Spiegelstrich.

59 Siehe ausführlich bereits Fußn. 1, S. 203.

60 Inhaber einer Blauen Karte EU können gemäß § 9 Abs. 6 Nr. 1 AufenthG schon nach 33 Monaten (2,9 Jahren) eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Diese Privilegierung bleibt gemäß § 18c Abs. 2 Satz 1 AufenthG-E erhalten.

61 Fußn. 1, S. 203.

62 BT-Drucks. 19/9924, II.6.

Auch einer von zwei Anträgen der **Fraktion Die Linke** greift eine schnellere Aufenthaltsverfestigung auf, die jedoch mit Blick auf Arbeitsmigration nicht konkretisiert wird.⁶³

I. Verfahrensvorschriften

1. Zentralisierte Ausländerbehörde

Gemäß § 71 Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E soll durch den Entwurf der **Bundesregierung** mindestens eine zentrale Ausländerbehörde pro Land geschaffen werden, die für Visumsanträge zum Zwecke der Fachkräftemigration zuständig ist.

Der Deutsche Verein hat diese Regelung kritisch bewertet.⁶⁴ Sie ist ein Eingriff in die Organisationshoheit der Länder. Sie ist nicht hinreichend begründet und suggeriert eine vermeintlich fehlende Leistungsfähigkeit der kommunalen Ausländerbehörden. Sofern man speziell im Bereich der Arbeitsmigration eine einheitlichere Rechtsanwendung anstrebt, kann dies nur mit präziseren und ermessenslenkenden Normen oder mit Verwaltungsvorschriften statt mit einer Zentralisierung der Behördenstruktur erreicht werden. Auch käme es zu Zeitverlusten bei langen Anfahrten, und die vielfach etablierte, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit kommunalen Ansprechpartnern für Arbeitgeber aus der Region wäre nicht mehr möglich. Zuletzt würden die Verfahren verkompliziert. Die zentrale Behörde ist gemäß § 71 Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E „bei Visumanträgen“, also für die Ersteinreise zuständig. Wenn für anschließende aufenthaltsrechtliche Fragen eine andere Behörde zuständig wird, kann das eine erneut erforderliche Einarbeitung, Aktentransporte sowie Informationsaustausch und Abstimmungsbedarf zwischen den Behörden nach sich ziehen.

2. Beschleunigtes Fachkräfteverfahren

§ 81a AufenthG-E sieht ein neues, beschleunigtes Verfahren vor. Grundsätzlich sind Verfahrensbeschleunigungen sinnvoll. Für die Beschleunigung der Verfahren steht jedoch praktisch im Vordergrund, dass es mehr Personals bedarf. Insbesondere in Botschaften, die für Arbeitsmigration relevant sind, kommt es zu teils mehrmonatigen,⁶⁵ teils über einjährigen Wartezeiten.⁶⁶ Der Deutsche Verein hat daher eine Aufstockung des Personals angeregt.⁶⁷

J. Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen

Ausländische Fachkräfte haben in ihren Herkunftsstaaten vielfach Ansprüche aus Sozialversicherungssystemen erworben. Wenn sie in Deutschland sind, erwerben sie Ansprüche im hiesigen System. Weder im Herkunftsstaat noch in

63 BT-Drucks. 19/9052, II. 1. C.

64 Fußn. 1, S. 204.

65 Für Bangalore siehe <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/indien-lange-wartezeiten-und-ueberforderte-konsulate-wirtschaft-beklagt-visa-chaos-fuer-indische-fachkraefte/22861154.html> (zuletzt besucht 29. Mai 2019).

66 Für Belgrad siehe <https://belgrad.diplo.de/rs-de/service/-/2010784?openAccordionId=item-2075156-1-panel> (zuletzt besucht 29. Mai 2019).

67 Fußn. 1, S. 204.

Deutschland erworbene Ansprüche sollten verloren gehen. Der Deutsche Verein hat daher darauf verwiesen, dass es bislang nur wenige, bilaterale Abkommen mit 21 Drittstaaten gibt, die die Übertragbarkeit von Leistungsansprüchen regeln und dass daher perspektivisch weitere Abkommen erforderlich sind.⁶⁸ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins wertet es daher positiv, dass im Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betont wird, dass die „Portabilität von sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen (...) hier zwingend mitgedacht und ausgebaut werden“⁶⁹ müsse.

K. Attraktivität der Rahmenbedingungen

Der Deutsche Verein hat darauf hingewiesen, dass das Aufenthaltsrecht weder isoliert betrachtet noch überschätzt werden dürfe.⁷⁰ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins wertet es daher als positiv, dass im Gesetzentwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** unter eigenem Gliederungspunkt ausdrücklich auf „Attraktive Rahmenbedingungen für Einwanderinnen und Einwanderer“⁷¹ hingewiesen wird und jenseits des Aufenthaltsrechts auch Aspekte wie Sprachförderung, Durchlässigkeit des Bildungssystems und effektiver Diskriminierungsschutz angesprochen werden.

Ebenso bewertet es die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins dem Grunde nach als positiv, dass einer von zwei Anträgen der **Fraktion Die Linke** auf das Erfordernis guter Arbeitsbedingungen und die Vermeidung von Konkurrenz und Unterbietung am Arbeitsmarkt hinweist.⁷² Eine ausführliche Bewertung kann allerdings vorliegend aus Zeitgründen nicht erfolgen, zumal der unter 3.a) bis h) enthaltene Katalog ein umfassendes arbeits- und sozialpolitisches Maßnahmenpaket unabhängig von migrationsrechtlichen Fragen behandelt.

68 Fußn. 1, S. 204.

69 BT-Drucks. 19/6542, S. 27.

70 Fußn. 1, S. 194.

71 BT-Drucks. 19/6542, S. 25.

72 BT-Drucks. 19/9855, S. 2, II. 1. und 3.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 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

stellungnahme



des Deutschen Gewerkschaftsbundes Verbändeanhörung

zum Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz
eines Gesetzentwurfes der Fraktion die Grünen
(Drucksache 19/6542,
sowie Anträge der Fraktion die Linke
Drucksache 19/9052
Drucksache 19/9855
am 3. Juni 2019

24. Mai 2019

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Johannes Jakob
Vera Egenberger
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Zusammenfassung

Das Bundeskabinett hat dem Bundestag am 19. Dezember 2018 den Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zugeleitet.

Ein Ziel der vorgeschlagenen Änderungen – vor allem des Aufenthaltsgesetzes – ist die Steuerung und nachhaltige Steigerung der bedarfsorientierten Zuwanderung von Fachkräften, eingebettet in den bestehenden migrationspolitischen Ordnungsrahmen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist überzeugt, dass die vorliegenden Entwürfe den Anforderungen an ein transparentes und nachhaltig gestaltetes System der Zu- und Einwanderung nicht gerecht werden. Die vorgelegten Regelungen führen nicht zur nötigen Vereinfachung des gesetzlichen Rahmens. Hinzu kommt, dass der deutsche Arbeitsmarkt Besonderheiten aufweist, die ausländischen Fachkräften hohe Zugangshürden setzt. Deswegen geht der DGB davon aus, dass durch dieses Gesetz eine eher begrenzte Wirkung erzielt werden kann.

Statt die nachfrageorientierte Zuwanderung als Grundkonzept beizubehalten, wäre eine Neuausrichtung der Ein- und Zuwanderung erforderlich, die die zunehmende Globalisierung der Arbeitsmärkte und der Produktionsketten berücksichtigt und sich an der langfristigen Entwicklung des Arbeitsmarktes orientiert. Zudem müssten bestehende Hindernisse beim Arbeitsmarktzugang von im Inland lebenden Drittstaatsangehörigen beseitigt sowie die ökonomische und gesellschaftliche Eingliederung verbessert werden. Das Aufenthaltsrecht ist aus Sicht des DGB so zu gestalten, dass Lohndumping und Ausbeutung verhindert und Arbeitnehmerrechte besser durchgesetzt werden können.

Der DGB kritisiert insbesondere

- die Ausrichtung der Regelungen ausschließlich am nationalen Wirtschaftsinteresse und dem Interesse von Unternehmen, offene Arbeitsstellen möglichst schnell mit Drittstaatsangehörigen (mit und ohne anerkannte berufliche Qualifikation) besetzen zu können;
- die längere Bindung einer Aufenthaltserlaubnis an eine bestimmte Tätigkeit in einem bestimmten Betrieb (vier statt drei Jahre) sowie das Erfordernis eines neuen aufenthaltsrechtlichen Verfahrens bei einem Arbeitgeberwechsel;
- die neu eingeführte Verpflichtung von Betrieben, den Ausländerbehörden innerhalb von zwei Wochen die Beendigung eines Arbeits-, Ausbildungs- oder Werkleistungsvertrages mitzuteilen;
- die Regelungen zum sogenannten beschleunigten Fachkräfteverfahren, die weder die Komplexität der Anerkennungsverfahren ausreichend berücksichtigen, noch Fristen für die Bearbeitung in den Ausländerbehörden enthalten;
- das Fehlen einer echten Bleiberechtsregelung für gut integrierte Geflüchtete sowie eines sicheren Aufenthalts für bislang Geduldete, die eine Berufsausbildung anstreben bzw. absolvieren; und
- die Einführung genereller Arbeitsverbote bei bestimmten Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen, verbunden mit einer Zulassung nur im Ermessen der Ausländerbehörde.

Der DGB begrüßt in beiden Entwürfen vorgeschlagene Regelungen, wie

- das Festhalten an der Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit bei der Zustimmung zu Aufenthaltserlaubnissen an Fachkräfte mit beruflicher und akademischer Ausbildung sowie bei Aufenthaltserlaubnissen zu besonderen Beschäftigungszwecken;
- die Regelungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung, verbunden mit der Vorrangprüfung als Voraussetzung für die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit;
- das Festhalten bzw. die Einführung der Vorrangprüfung bei der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit für eine vorübergehende Beschäftigung; und

Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert insbesondere

- die Fortgeltung von Aufenthaltserlaubnissen zu Erwerbszwecken, auch nach einer Aufhebung oder Kündigung des Arbeitsvertrages zur Suche nach einem anderen Arbeitgeber;
- die weiterhin mögliche individuelle Vorrangprüfung zu ersetzen, durch Einführung einer berufsgruppen- bzw. branchenbezogenen Positivliste, die auf Basis einer revidierten und gemeinsam mit den Sozialpartnern zu erstellenden branchenbezogenen Engpassanalyse erarbeitet wird;

-
- die Verpflichtung zur Prüfung der Arbeitsbedingungen innerhalb der Geltungsdauer der erstmalig erteilten Aufenthaltserlaubnis sowie eine diesbezügliche bessere personelle Ausstattung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Bundesagentur für Arbeit.

Zudem schlägt der DGB vor, die Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung, auf Basis von Gesprächen mit den Bundesländern, Kommunen und Trägern umfassend neu zu gestalten und die Vorschläge in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren zu beschließen. In diesem Zusammenhang schlägt der DGB auch die Entwicklung eines Verfahrens zur Zertifizierung für Arbeitgeber vor, die an einem beschleunigten Fachkräfteverfahren teilnehmen wollen. Von einem solchen Verfahren können vor allem Betriebe profitieren, die die Arbeitnehmerrechte umfassend gewähren und bei denen Tarifverträge gelten.

I. Grundsätzliche Einschätzungen zum Entwurf

Nach Auffassung des DGB ist unbestritten, dass die Fachkräftesicherung eine entscheidende Zukunftsaufgabe für die deutsche Volkswirtschaft darstellt. Daher sind die vom Bundeskabinett im Zusammenhang mit den Gesetzentwürfen beschlossenen Maßnahmen der Fachkräftestrategie¹ besonders bedeutsam. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich für eine ganzheitliche Strategie zur Sicherung von Fachkräften ein, zu der neben einer nachhaltig gestalteten Fachkräfteeinwanderung auch eine Stärkung arbeits-, sozial- und tarifrechtlicher Standards, mehr Aus- und Weiterbildung, eine bessere Durchlässigkeit von Bildungswegen sowie eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Leben gehören.

Ein allgemeiner und flächendeckender Fachkräftemangel in Deutschland lässt sich aktuell nicht feststellen – und ist auch in Zukunft nicht zu erwarten, denn wichtige „inländische Potenziale“ – wie die von Älteren, Frauen, Teilzeitbeschäftigten oder Migrantinnen und Migranten – bleiben häufig ungenutzt. Hinzu kommen vielfach unattraktive Arbeitsbedingungen und befristete Verträge. Der DGB hatte daher die im Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 2. Oktober 2018 enthaltene Prioritätensetzung auf die „inländischen Potenziale“ begrüßt. Vor diesem Hintergrund kritisiert der DGB den im Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zu kurz gegriffenen Ansatz, vor allem, weil sich die vorgeschlagenen Regelungen nicht – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – an volkswirtschaftlichen Erfordernissen orientieren, sondern die Zuwanderung anhand aktueller Bedarfe von Unternehmen und Betriebe ausgerichtet wird. Die vorgeschlagenen Lösungen ignorieren zudem die deutlich unterschiedliche Arbeitsmarktsituation in einzelnen Branchen, die auch von Entsendung und Leiharbeit beeinflusst wird.

Der DGB ist überzeugt, dass das vorgeschlagene Fachkräfteeinwanderungsgesetz die im Koalitionsvertrag enthaltenen Festlegungen nicht erfüllt.² Es ist auch nicht geeignet, die im Aufenthaltsgesetz enthaltenen Verfahren zu vereinfachen und transparent zu gestalten. Statt die Zahl der unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Regelungen zu reduzieren, werden neue Tatbestände geschaffen und neue Anforderungen gestellt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist überzeugt, dass die Ein- und Zuwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten einen – wenn auch gegenüber der Hebung der inländischen Potenziale und der Beschäftigung von EU-Bürgern geringeren – Beitrag zur Sicherung der Fachkräftebasis leisten kann.

Bei der erforderlichen Neuausrichtung der Zu- und Einwanderung müssen unterschiedliche arbeitsmarktpolitisch relevante Gruppen berücksichtigt werden. Dazu gehören a) Schutzsuchende und Geflüchtete, b) Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, c) bereits langfristig in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige, d) Personen aus Drittstaaten mit einem inländischen Hochschul- oder einer Berufsausbildung, e) Drittstaatsangehörige mit einem temporären Zuwanderungsinteresse, f) entsandte und grenzüberschreitend tätige

¹ Fachkräftestrategie der Bundesregierung, siehe https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilung/2018/fachkraeftestrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

² In der Begründung des Gesetzentwurfs setzt sich die Bundesregierung auch mit alternativen Vorschlägen auseinander, die auf den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages basieren. Dort wurde vereinbart, zur Weiterentwicklung des Aufenthaltsrechts ein Gesetzeswerk zur Steuerung der Zuwanderung und des Aufenthalts zu schaffen. Dargelegt wird, dass von einer generellen Umstrukturierung abgesehen werde, „um das aufeinander abgestimmte und gegenseitig Bezug nehmende, funktionierende Gesamtsystem des Aufenthaltsrechts zu erhalten“. Aus Sicht des DGB ist die diesbezügliche Argumentation nicht stichhaltig, vor allem angesichts intransparenter aufenthaltsrechtlicher Regelungen für die unterschiedlichen Gruppen von Erwerbstätigen und der immer noch überlangen Verfahren sowie der Doppelzuständigkeit von Visastellen und Ausländerbehörden.

Personen mit Lebensmittelpunkt im Ausland sowie g) Personen aus Drittstaaten mit einem dauerhaften Einwanderungsinteresse für sich und ihre Familien.³

Der DGB ist überzeugt, dass die Zuwanderung von Erwerbstätigen sich nicht einseitig an den Nützlichkeitskriterien orientieren darf. Eine Neuausrichtung der Einwanderung muss mit Maßnahmen und Regelungen zur nachhaltigen Förderung der ökonomischen und gesellschaftlichen Integration und Partizipation verbunden werden. Neben der Vereinfachung des Familiennachzugs geht es auch um ein zeitgemäßes Staatsangehörigkeitsrecht, durch das die Einbürgerung erleichtert sowie die generelle Mehrstaatigkeit ermöglicht wird. Zudem braucht es eine aktive Arbeitsmarktintegration und eine Unterstützung beim Erwerb der deutschen Sprache.

Es darf nicht nur die Zuwanderung betrachtet werden, sondern es muss auch untersucht werden, warum viele Menschen ihren Aufenthalt in Deutschland wieder beenden. Dazu gehören neben Akademikern, die in Deutschland studiert haben auch Fachkräfte, die eigens angeworben wurden oder sogar ausgebildet bzw. weitergebildet wurden. Untersuchungen zeigen, dass es oft an der nötigen Wertschätzung fehlt, dass ausländische Arbeitskräfte nicht berufsspezifisch eingesetzt werden und ihre Löhne – trotz gesetzlichem Anspruch – oft niedriger sind, als bei einheimischen Arbeitskräften. Hinzu kommt, dass ausländische Arbeitskräfte nicht selten ausgebeutet werden und die schweren, unattraktiven Arbeiten übernehmen müssen. Beispiele aus der Fleischwirtschaft, der Gastronomie oder Logistik zeigen dies eindringlich. Wenn sich diesbezüglich nichts ändert, wird es nicht gelingen, Fachkräfte zu gewinnen und diese zu halten. Hier stehen vor allem die Arbeitgeber in der Verantwortung, Dies gilt vor allem dann, wenn Fachkräften attraktivere Optionen in anderen Ländern zur Verfügung stehen.

Neben der Fachkräftezuwanderung muss Deutschland seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommen und Menschen in Not Schutz gewähren. Auch hierüber lassen sich Arbeitskräfte gewinnen. Dazu bedarf es eines ausreichenden Angebots an Ausbildung, Sprachförderung und Weiterbildung. Während bei Zuwanderung aus humanitären Gründen „Nützlichkeitsaspekte“ keine Rolle spielen dürfen, muss die Zuwanderung von Fachkräften hingegen aus Sicht des DGB gesteuert werden.

Aufenthalt zu Bildungszwecken

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz sollen bisherige Regelungen zum Aufenthalt zu Bildungszwecken umstrukturiert werden. Den Regelungen zum Aufenthalt zu Studienzwecken (bisher § 16 AufenthG), zur Teilnahme an Sprachkursen und Schulbesuch (bisher § 16b AufenthG), zur beruflichen Ausbildung (bisher § 17 AufenthG) und zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (bisher § 17a AufenthG) werden in § 16 AufenthG-E Grundsätze für den Aufenthalt zum Zwecke der Ausbildung vorangestellt. Im Anschluss werden die Regelungen zu den einzelnen Aufenthaltsgründen neu sortiert und umgestaltet.

Der DGB bezweifelt, dass die Umstrukturierung im Abschnitt 3 zu mehr Transparenz führt, da beispielsweise Ausschlussgründe und die Arbeitsplatzsuche für Absolventinnen und Absolventen erst im Abschnitt 4 geregelt werden. Er schlägt vor, die Systematik zu verändern und zumindest die in § 19 f aufgeführten Ausschlussgründe für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken in diesem Abschnitt zu verankern.

Aufenthalt zu Erwerbszwecken

Der Kabinettsentwurf legt den Fokus auf die befristete Zuwanderung für arbeitgebergebundene offene Stellen, die möglichst schnell besetzt werden sollen. Die vorgeschlagenen Regelungen sind nicht geeignet, die in den Branchen sehr unterschiedliche Beschäftigungssituation ausreichend zu berücksichtigen. Statt eine – wie vom Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit vorgenommene – Analyse von Arbeitskräfteengpässen in einzelnen Branchen unter Beteiligung der Sozialpartner zu erstellen und diese als Grundlage für die Zulassung von Arbeitskräften zu nutzen, hält der Entwurf am Konzept einer individuellen Vorrangprüfung fest. Für qualifizierte Tätigkeiten wird die Vorrangprüfung – mit der Möglichkeit zur Wiedereinführung – ausgesetzt.

Als Fachkraft entsprechend der Definition in § 18 Abs. 4 AufenthG-E werden solche Personen angesehen, die 1) eine inländische qualifizierte Berufsausbildung oder eine vergleichbare und anerkannte ausländische Berufsqualifikation besitzen oder 2) über einen deutschen, einen anerkannten ausländischen oder einen dem inländischen Hochschulabschluss vergleichbaren Abschluss verfügen. Diese Definition wird vom DGB begrüßt.

³ Der Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion für ein Gesetz zur Neuordnung der Einwanderung qualifizierter Fachkräfte (Drs. 19/44) bot – auch wenn der DGB Einzelheiten kritisiert hat – mit seiner Orientierung auf eine auf Dauer angelegte Einwanderung von Arbeitskräften über Punktesystem einen Ansatz für diese Gruppe.

Gleichwohl stellt der DGB fest, dass auch künftig eine Zuwanderung zu Tätigkeiten unabhängig von der Qualifikation bzw. von Berufserfahrungen möglich ist. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in 2017 knapp 40 Prozent der neu eingereisten Drittstaatsangehörigen eine Aufenthaltserlaubnis zu diesem Zweck erhalten haben. Besonders bei diesem Beschäftigungssegment ist die vorgeschlagene Engpassanalyse erforderlich, da sie auch als Grundlage für eine berufsgruppenbezogene Vorrangprüfung herangezogen werden kann.

Die vorgeschlagenen Neuregelungen leisten keinen ausreichenden Beitrag zur Verhinderung von Lohndumping und Ungleichbehandlung. Im Gegenteil: Die vorgesehene längere Bindung (vier statt wie bisher drei Jahre) des Aufenthaltstitels zu Erwerbszwecken, verlängert noch die Abhängigkeit von einer bestimmten Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber. Und, in Fällen eines Arbeitgeber- oder Tätigkeitswechsels ist ein neues aufenthaltsrechtliches Verfahren weiterhin erforderlich. Der DGB fordert daher eine zeitliche Verkürzung der Geltung der diesbezüglichen Nebenbestimmungen bzw. eine Veränderung der ausländerrechtlichen Zuständigkeiten bei einer Umschreibung des Aufenthaltstitels im Fall eines Arbeitgeber- oder Tätigkeitswechsels.

Der DGB begrüßt, dass die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit weitgehend beibehalten werden sollen. Grundlage der Prüfung der Arbeitsbedingungen müssen vor allem bestehende Tarifverträge sein. Unverständlich ist allerdings die Ausweitung der zustimmungsfreien Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen durch die Ausländerbehörden (§ 18 Abs. 2 Nr. 2). Ein wesentlicher Beitrag zur Verhinderung von Lohndumping und Ungleichbehandlung wäre nach Auffassung des DGB eine Zertifizierung der Betriebe und Unternehmen, die Zuwanderungsinteressierte einstellen wollen. Damit könnten Betriebe, die möglicherweise erst im Verfahren zum Widerruf der Zustimmung nach § 41 AufenthG auffällig werden, von vornherein ausgeschlossen werden.

Der DGB fordert zudem, dass die Regelungen zum Erlöschen einer Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis bei Auslandsaufhalten verändert werden müssen. Die geltenden Bestimmungen sind praxisfern. Globale Produktionsketten, häufig verbunden mit dem zeitweisen Einsatz von in Deutschland lebenden Beschäftigten aus Drittstaaten an ausländischen Standorten sowie der Zunahme von Bildungs- und Weiterbildungsaufhalten erfordern eine Verlängerung der Frist zur Wiedereinreise auf mindestens 12 Monate. Zusätzlich müssen die Ausländerbehörden längere Fristen zulassen z.B. bei Bildungsaufhalten oder Entsendung.

Unabhängig von der gewerkschaftlichen Forderung nach einer Neuausrichtung der Ein- und Zuwanderung von Erwerbstätigen anhand langfristiger Arbeitsmarktbedarfe und unter Berücksichtigung des Ziels der Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme, ist der DGB überzeugt, dass die Arbeitsmarktprüfung und die Prüfung der Arbeitsbedingungen verändert sowie transparent und rechtssicher ausgestaltet werden müssen. Auch die bislang genutzte Positivliste und die ihr zugrunde liegende Engpassanalyse erfüllen nicht die Erfordernisse einer transparenten Prüfung der Arbeitsmarktverhältnisse. Im Rahmen der Beratungen der Bundesagentur für Arbeit zur Entwicklung von Vorschlägen zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration wurde eine branchenbezogene Engpassanalyse diskutiert. Zudem werden Vorschläge für eine Prüfung der Arbeitsbedingungen gemacht, die in Absatz ‚Kontrolle der Arbeitsbedingungen‘ in diesem Kapitel zu finden sind. Der DGB empfiehlt daher eine Regelung zur Ausgestaltung der Arbeitsmarktprüfung und der Prüfung der Arbeitsbedingungen in die Beschäftigungsverordnung aufzunehmen.

Aufenthalt zur Ausbildungsplatz- und Arbeitsplatzsuche

In den vorgeschlagenen §§ 17 und 20 werden Regelungen zum Aufenthalt zur Ausbildungs- und Studienplatzsuche sowie zur Arbeitsplatzsuche zusammengefasst. In § 20 AufenthG-E beibehalten wird aber die unterschiedliche Geltungsdauer für die verschiedenen Gruppen. Ergänzt werden die Regelungen durch die Möglichkeit des Aufenthalts zur Arbeitsplatzsuche von Personen mit einer qualifizierten und anerkannten Berufsausbildung.

Eine Ergänzung der Gruppen, um Personen mit einem anerkannten qualifizierten Berufsabschluss, ist aus Sicht des DGB sinnvoll. Der DGB lehnt ausdrücklich die Regelung ab, die zur Ausübung einer Probearbeit berechtigt. Betriebe könnten diese Regelung für einen Beschäftigungseinsatz, unabhängig von einem konkreten Bewerbungsverfahren, ausnutzen.

Die ungleiche Aufenthaltsdauer von Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen und einer qualifizierten Berufsausbildung im Inland muss aus Sicht des DGB aufgehoben werden.

Die neu eingeführte Regelung zur Ausbildungsplatzsuche in § 17 n.F. begrüßt der DGB im Grundsatz, kritisiert jedoch die unrealistisch hohen Voraussetzungen. Der Kabinettsentwurf hebt die Voraussetzung noch einmal an und setzt einen ausländischen Schulabschluss, der zum Hochschulzugang in Deutschland berechtigt, voraus, obwohl eine Einreise zur Ausbildungsplatzsuche anvisiert wird (§ 17 Abs.2 Nr.1 AufenthG-E).

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren

Ein wesentlicher Kern der vorgeschlagenen Regelungen ist das beschleunigte Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Fachkräfte. Die Vorschläge sehen neben Vereinbarungen zwischen den Arbeitgebern und den Ausländerbehörden (§ 81a AufenthG-E) und der Einrichtung zentraler Ausländerbehörden auch verkürzte Fristen zur Bearbeitung von Visa-Anträgen bei der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit oder bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen vor.

Der DGB stellt fest, dass derzeit die aufenthaltsrechtlichen Verfahren wegen ihrer Komplexität, unterschiedlicher Anforderungen, langer Warte- und Bearbeitungszeiten sowie Reibungsverlusten an den Schnittstellen zwischen den beteiligten Behörden bei den erforderlichen Verfahren langwierig sind. Hinzu kommen noch die häufig mangelnden Ressourcen in den Ausländerbehörden und den Visumsstellen der Botschaften. Er ist überzeugt, dass eine Verfahrensbeschleunigung Änderungen bei den aufenthaltsrechtlichen Anforderungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln bedarf und nur gemeinsam zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie die weiteren beteiligten Stellen erreicht werden kann. Die vorgeschlagenen Veränderungen insbesondere im Aufenthaltsrecht, wie beim Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz) und in den Berufsordnungen, in der Beschäftigungsverordnung oder in der Aufenthaltsverordnung lassen ein gemeinsam entwickeltes Konzept vermissen. Zudem haben Bundesländer die Einrichtung zentraler Ausländerbehörden kritisiert und Träger des Anerkennungsverfahrens auf die Probleme mit der Fristverkürzung hingewiesen.

Der DGB empfiehlt – auch angesichts der vom BMI angekündigten Beratung mit den Bundesländern über die Aufgaben zentraler Ausländerbehörden und deren Umsetzung – eine Herauslösung der Regelungen zum beschleunigten Fachkräfteverfahren aus dem aktuellen Gesetzentwurf. Aus seiner Sicht sollte geprüft werden, ob eine Rechtsverordnung der Bundesregierung, die mit Zustimmung des Bundesrates erlassen wird, ausreichend ist. Darin könnte zudem die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Behörden (Willkommenscenter) geregelt werden.

Kontrolle der Arbeitsbedingungen

Der DGB weist darauf hin, dass infolge der Kontrollen der ‚Finanzkontrolle Schwarzarbeit‘ allein im letzten Jahr fast 108.000 Strafverfahren und rund 26.000 Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet wurden und die Zahl der Verfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohns auf 2.518 Verfahren (2015: 705; 2016: 1.651) angestiegen sind. In seiner Jahresbilanz 2017 weist der Zoll eine Schadenssumme von 967,3 Millionen Euro aus. Unter Berücksichtigung einer erheblichen Dunkelziffer ist von einer weit höheren Schadenssumme und einer größeren Zahl von betroffenen inländischen und ausländischen Beschäftigten auszugehen. Daher fordert der DGB seit Jahren eine bessere personelle Ausstattung der ‚Finanzkontrolle Schwarzarbeit‘ und eine bessere Organisation der Arbeitsinspektionen in Deutschland.

Mit den vorgesehenen Änderungen im Aufenthaltsgesetz (einschließlich der Möglichkeiten zur Nebenbeschäftigung, Probearbeit etc.) steigt die Gefahr prekärer und ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse. Der DGB kritisiert, dass der Gesetzentwurf keine Vorschläge zur Verbesserung der Kontrollen bzw. zur konsequenten Anwendung der Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes vorsieht. Vorhandene Kontrolldefizite müssen beseitigt und gleichzeitig die Maßnahmen insbesondere zur Überprüfung der Arbeitsbedingungen bei der erstmaligen Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verbessert bzw. neu eingeführt werden.

Der DGB fordert eine verstärkte Überprüfung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen während der ersten Jahre des Erwerbsaufenthalts. Diese sollte in § 41 AufenthG verankert werden, auch als Signal an Betriebe und Unternehmen. Die Verantwortung soll bei der Finanzkontrolle und der Bundesagentur für Arbeit liegen, die besser ausgestattet werden müssen.

Ein Ausschluss unzuverlässiger Betriebe kann zudem – wie bereits erwähnt – auch durch eine Regelung zur Zulassung von Arbeitgebern (Zertifizierungsverfahren) ermöglicht werden.

III. Bewertung einzelner Bestimmungen des Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes⁴

Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Kapitel 1: Allgemeine Vorschriften

Zu Nr. 2: § 2 AufenthG-E „Begriffsbestimmungen“

Der Entwurf sieht in Absatz 3 eine Konkretisierung sowie eine Änderung der Voraussetzungen der Lebensunterhaltsicherung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungs- und Studienzwecken vor. Bei Aufenthaltserlaubnissen nach den §§ 16a bis 16c, 16e und 16f mit Ausnahme von Sprachkursen, die nicht zur Studienvorbereitung dienen, knüpft die Lebensunterhaltssicherung an die Bestimmungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes an. Zudem wird für eine Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 16d) und für eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einem Ausbildungs- oder Studienplatzes (§ 17) ein Aufschlag von 10 Prozent auf die im Berufsausbildungsförderungsgesetz genannten Summen verlangt.

Aus Sicht des DGB ist die Anknüpfung der Höhe des Lebensunterhalts an die Bestimmungen des Berufsausbildungsförderungsgesetzes grundsätzlich richtig. Problematisch wird die definierte Höhe, wenn beispielsweise die Ausbildungsvergütung bei einer Berufsausbildung der vorgesehenen Mindesthöhe nicht entspricht und nur durch eine nach § 16a ermöglichte Nebenbeschäftigung, die in der Regel den Ausbildungserfolg beeinträchtigt, gesichert werden kann.⁵

Der DGB fordert im Hinblick auf die Durchführung einer betrieblichen Ausbildung eine Sicherstellung des geforderten Betrages durch den jeweiligen Ausbildungsbetrieb, ohne Anrechnung etwaiger Entgelte für Nebenbeschäftigungen.

Der vorgeschlagene Absatz 11a sieht eine Definition erforderlicher Sprachkenntnisse vor. „Gute deutsche Sprachkenntnisse“ entsprechen dem Niveau B 2 des europäischen Referenzrahmens. Die Sprachkenntnisse sind von Bedeutung bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungs- oder Studienplatzsuche.

Der DGB hält diese Voraussetzung für nicht erforderlich, da einerseits für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16a (Berufsausbildung) lediglich ausreichende deutsche Sprachkenntnisse erforderlich sind und andererseits die Hochschulen selbst über die sprachlichen Voraussetzungen entscheiden.

In dem neu vorgesehenen Absatz 12a wird der Begriff einer qualifizierten Berufsausbildung definiert. Die Definition hat eine Bedeutung im Hinblick auf die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen zur Berufsausbildung (§ 16a AufenthG-E) und zur Suche nach einem Ausbildungsplatz (§ 17 AufenthG-E).

Aus Sicht des DGB schafft die Definition, die sich an der bisherigen in § 6 BeschV enthaltenen Bestimmungen orientiert, Transparenz und Klarheit darüber, für welche Formen der Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden darf.

Der vorgeschlagene Absatz 12b enthält nähere Bestimmungen zum Begriff der qualifizierten Beschäftigung, die vor allem bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden.

Der DGB weist darauf hin, dass die Formulierungen von der bestehenden Definition abweichen. Nach geltendem Recht (§ 18 Abs. 4 AufenthG) handelt es sich um Tätigkeiten, für die eine mindestens zweijährige Berufsausbildung oder ein Hochschulabschluss (siehe Durchführungsanweisung der Bundesagentur für Arbeit) erforderlich ist. Der DGB begrüßt die Bestimmungen, sie sind offener und praxistauglicher gestaltet. Genauer

⁴ Im Folgenden werden im Kabinettsentwurf vorgesehene Änderungen insbesondere im Aufenthaltsgesetz im Einzelnen bzw. in zusammengefasster Form bewertet. Folgeänderungen werden nur berücksichtigt, wenn damit erhebliche Auswirkungen verbunden sind. Die Gliederung der Bewertungen folgt der Gliederung der beiden Gesetzentwürfe.

⁵ Mit der im Januar 2018 vom DGB geforderten Mindestausbildungsvergütung (DGB-Eckpunkte für eine Mindestausbildungsvergütung) kann in der Regel die in § 2 definierte Höhe erreicht werden. Ergänzend müssten aus Sicht des DGB die Ausbildungsbetriebe einen möglichen Fehlbetrag ausgleichen.

definiert werden muss allerdings die in der Begründung verwendete Formulierung, nach der es darauf ankommt, ob die Tätigkeiten „üblicherweise von Personen mit Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten ausgeübt wird, die in einer qualifizierten Berufsausbildung oder akademischen Ausbildung erworben werden.“

Kapitel 2: Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet

Abschnitt 1: Allgemeines

Zu Nr. 4: § 4a AufenthG-E „Zugang zur Erwerbstätigkeit“

Der vorgeschlagene Absatz 1 enthält eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses im Hinblick auf die Aufnahme einer Beschäftigung (Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt). Gleichzeitig wird in Satz 3 der Ausländerbehörde im Einzelfall die Befugnis eingeräumt, eine Beschäftigung auch bei einem gesetzlichen Verbot zu erlauben bzw. eine Beschränkung aufzuheben.

In Absatz 2 wird eine mögliche Erlaubnis zur Beschäftigung durch die Ausländerbehörden konditioniert. Sie kann abgelehnt werden, wenn Sachverhalte vorliegen, die ein Versagen der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit berechtigen.

In Absatz 3 wird festgehalten, dass eine von der Bundesagentur auferlegte Beschränkung in den Aufenthaltstitel aufzunehmen ist. Zudem wird klargestellt, dass für eine Änderung der Beschränkungen eine Erlaubnis erforderlich ist. Im Fall einer Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer bestimmten Beschäftigung, z. B. einer bestimmten Tätigkeit oder in einem bestimmten Betrieb, ist eine Ausübung einer anderen Beschäftigung verboten. Ausgenommen sind nur Betriebsübergänge und die Änderung der Rechtsform des Betriebes.

Der DGB stellt fest, dass angesichts der im Gesetz enthaltenen Voraussetzungen eines konkreten Arbeitsplatzangebots und der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen eine Beschränkung der Beschäftigung auf diesen Arbeitsplatz grundsätzlich – zumindest für einen zeitlich begrenzten Zeitraum – erforderlich ist. Die vorgeschlagene Regelung ist gegenüber dem geltenden Recht restriktiver gestaltet. Erstens gelten – wegen der längeren Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis – die Beschränkungen für vier statt wie bisher für drei Jahre. Zweitens wird die Auferlegung von Beschränkungen nach § 34 BeschV ins Ermessen der Bundesagentur für Arbeit gestellt.

Der DGB lehnt daher die Regelung grundsätzlich ab, auch wenn die Bestimmungen bei einem Betriebsübergang bzw. einer Rechtsformänderung sinnvoll sind. Er fordert

- einen Anspruch auf Verkürzung der Dauer der Beschränkung nach zwei Jahren Beschäftigungszeit, und
- eine Regelung zur unbürokratischen Veränderung der in den Nebenbestimmungen aufgenommenen Beschränkungen, ohne neues aufenthaltsrechtliches Verfahren; bei einem Tätigkeitswechsel innerhalb des Betriebes ist eine Prüfung der Arbeitsbedingungen ausreichend; bei einem Arbeitgeberwechsel bedarf es zusätzlich der Prüfung der Fähigkeit zur Ausübung der Tätigkeit.

Der vorgeschlagene Absatz 5 legt zunächst fest, dass ein ausländischer Staatsangehöriger nur beschäftigt oder mit einem entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragt werden darf, wenn dieser einen Aufenthaltstitel besitzt und kein Beschäftigungsverbot vorhanden ist. Damit verpflichtet Absatz 5 einen Arbeitgeber vor Abschluss eines Arbeitsvertrages zur Prüfung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen. Diese Verpflichtung wird ausgeweitet auf Dienst- und Werkverträge. Ausgenommen sind – wie im bisherigen § 4 Abs. 3 AufenthG – Saisonbeschäftigungen, die auch ohne Aufenthaltserlaubnis ausgeführt werden dürfen.

Neu eingeführt wird in Absatz 5 Nr. 3 eine sanktionsbewährte Mitteilungspflicht des Arbeitgebers. Innerhalb von zwei Wochen muss dieser der Ausländerbehörde eine vorzeitige Beendigung einer Beschäftigung mitteilen. Anders als die Prüfpflicht gilt die Mitteilungspflicht nicht für Dienst- und Werkverträge.

Der DGB lehnt die in Absatz 5 Nr. 3 enthaltene Mitteilungspflicht ab. Sie ist praxisfern und führt zu zusätzlichen Aufwendungen bei Betrieben sowie den Ausländerbehörden. Zudem ist die Regelung wegen der Verwendung des Begriffs der „Beschäftigung“ nicht eindeutig formuliert. Mindestens müsste auf ein rechtswirksam aufgelöstes Arbeitsverhältnis abgehoben werden.

Abschnitt 3: Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung

§ 16 AufenthG-E: „Grundsatz des Aufenthalts zum Zweck der Ausbildung“⁶

Beschrieben wird die Zielsetzung für die Zulassung und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken. Sie soll der allgemeinen Bildung, der internationalen Verständigung sowie der Sicherung des Fachkräftebedarfs dienen. Zudem solle sie auch zur internationalen Entwicklung beitragen.

Der DGB begrüßt die vorgeschlagene Zielsetzung. Sie macht die Bedeutung einer Ausbildung aus inländischen Gründen sowie als Beitrag zur internationalen Verständigung deutlich. Zudem wird auch die Bedeutung für die Entwicklungspolitik herausgehoben. Der DGB nimmt sehr positiv wahr, dass die ursprünglich vorgesehene Konzentration auf nationale Interessen deutlich verändert wurde.

§ 16a AufenthG-E: Berufsausbildung; berufliche Weiterbildung

Im vorgeschlagenen Absatz 1 werden die in § 17 Abs. 1 geltenden Bestimmungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur betrieblichen Aus- und Weiterbildung übernommen und um die Möglichkeit eines erweiter-ten Zweckwechsels ergänzt. Nach Satz 3 wird auch ein ausbildungsvorbereitender Deutschsprachkurs von der Aufenthaltserlaubnis umfasst.

Der DGB begrüßt, dass auch künftig eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck einer Berufsausbildung und einer beruflichen Weiterbildung erteilt werden kann sowie die vorgeschlagene Erweiterung dieser Aufenthaltserlaubnis auf ausbildungsvorbereitende Deutschsprachkurse. Er kritisiert jedoch, dass die Formulierungen zum Zweckwechsel dazu geeignet sind, die Berufsausbildung und die Abschlussorientierung zu entwerten, denn zukünftig soll bei einem Abbruch der Ausbildung in einem bestimmten Betrieb nicht nur die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung in einem anderen Betrieb möglich, sondern auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Beschäftigungszwecken nach § 19c Abs. 2 AufenthG-E z. B. für Helfertätigkeiten.⁷

Der DGB fordert die Streichung dieser Regelung, denn sie widerspricht dem Grundgedanken des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, nach dem die Ausbildung ein wesentliches Tor für die Einwanderung von Fachkräften darstellen soll.

Der vorgeschlagene Absatz 2 bezieht sich auf die nach dem geltenden Recht möglichen aber nicht näher beschriebenen schulischen Berufsausbildungen.

Der DGB begrüßt die klarstellenden Bestimmungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck einer schulischen Berufsausbildung, weist aber auf die Kritik, an der auch hier geltenden Regelung zum Zweckwechsels, hin.

Der vorgeschlagene Absatz 3 sieht vor eine Berechtigung zur ausbildungsunabhängigen Nebenbeschäftigung für den Fall einer qualifizierten Berufsausbildung von bis zu zehn Stunden wöchentlich vor. Zudem wird bei einer qualifizierten Berufsausbildung – im Gegensatz zu anderen Aus- und Weiterbildungen – eine Sprachanforderung festgelegt. Danach setzt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis den Nachweis ausreichender Deutschsprachkenntnisse (Niveau B 1 des europäischen Referenzrahmens) voraus, sofern die erforderlichen Sprachkenntnisse nicht durch die Bildungseinrichtung geprüft oder durch den vorbereitenden Sprachkurs erworben werden sollen.⁸

Der DGB kritisiert zunächst die Regelung zur Nebenbeschäftigung. Die Durchführung einer wöchentlich bis zu zehnstündigen Beschäftigung neben einer Vollzeitausbildung in Betrieb oder Schule ist nur schwer vorstellbar und steht im Fall einer betrieblichen Ausbildung im Widerspruch zum Schutzgedanken des Arbeitszeitgesetzes. Außerdem gefährdet sie einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss.

Aus Sicht des DGB ist die Anforderung an die sprachlichen Voraussetzungen, wie auch beim Studium entbehrlich. Ausbildungsbetriebe wie Berufsschulen haben ein Eigeninteresse daran, dass ihre Auszubildenden die erforderlichen Sprachkompetenzen mitbringen und prüfen diese selbst.

⁶ Der im Referentenentwurf noch vorgesehene Abs. 2, nach dem Bildungsträger zur Mitteilung einer vorzeitigen Beendigung der Bildungsmaßnahme an die zuständige Ausländerbehörde verpflichtet ist, wurde gestrichen.

⁷ Die Regelung zum Wechsel hin zu einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19c Abs. 2 wurde erst in der Kabinettsfassung aufgenommen und wird auch nicht näher begründet. Die Regelung zu

⁸ Die Sprachanforderung wurde im Kabinettsentwurf neu aufgenommen.

Nach Absatz 4 ist im Fall einer vorzeitigen Beendigung einer qualifizierten Berufsausbildung, die der Auszubildende nicht zu vertreten hat, ein Anspruch auf eine bis zu sechsmonatige Möglichkeit zur Suche nach einem anderen Ausbildungsplatz vorgesehen.

Der DGB hält eine entsprechende Regelung für generell erforderlich. Er weist darauf hin, dass Ausbildungsabbrüche, vor allem in der Probezeit, häufig in gegenseitigem Einverständnis erfolgen. Er kritisiert daher die vorgesehene Beschränkung auf die Fälle, in denen der Auszubildende die Gründe für die vorzeitige Beendigung nicht zu vertreten hat.

Der DGB fordert einen Anspruch auf die Fortgeltung der Aufenthaltserlaubnis im Fall eines vorzeitigen Abbruchs des Ausbildungsverhältnisses unabhängig von der Frage, wer die Gründe zu vertreten hat sowie einen Anspruch auf Fortgeltung auch bei einer nicht erfolgreichen Abschlussprüfung bis zur Wiederholungsprüfung.

§ 16b: Studium

Der vorgeschlagene Absatz 1 enthält neben dem grundsätzlichen Anspruch zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck eines Hochschulstudiums auch den Grundsatz zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Nach § 16b AufenthG-E umfasst die Aufenthaltserlaubnis auch ein Pflichtpraktikum und studienvorbereitende Maßnahmen. Außerdem werden Regelungen für den Nachweis von Sprachkenntnissen festgelegt.

Der DGB begrüßt, dass auch weiterhin studienvorbereitende Maßnahmen von der Aufenthaltserlaubnis nach § 16b AufenthG-E umfasst werden. Er begrüßt zudem, dass nunmehr auf einen generellen Nachweis bestimmter Sprachkenntnisse gegenüber der Ausländerbehörde verzichtet wird und die Prüfung der erforderlichen Kenntnisse der Ausbildungssprache durch die Hochschulen ausreicht.

In Absatz 2 werden die bisher geltenden Bestimmungen zur Dauer der Aufenthaltserlaubnis beibehalten.

Nach Auffassung des DGB ist die Begrenzung der Dauer der Aufenthaltserlaubnis beispielsweise für einen Bachelorstudiengang praxisfern. Diese dauert in der Regel mindestens drei Jahre. Gleiches gilt auch für andere Studiengänge.

Der DGB schlägt daher vor, die Geltungsdauer an der Regelstudienzeit zu orientieren.

§ 16d Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Die vorgeschlagenen Absätze 1 und 2 greifen die Regelungen des bisherigen § 17a AufenthG auf. Absatz 1 sieht nunmehr eine „Soll-Regelung“ vor, die die Erteilungsbehörde bindet. Zudem enthält Absatz 1 eine Regelung für eine erweiterte Geltungsdauer sowie die Berechtigung zu einer von der Maßnahme unabhängigen Beschäftigung von bis zu zehn Stunden wöchentlich. Absatz 2 übernimmt die geltenden Regelungen des § 17a Abs. 3 AufenthG.

In Absatz 3 n.F. ist eine Geltungsdauer von zwei Jahren sowie unter bestimmten Voraussetzungen die Ausübung einer nichtreglementierten Beschäftigung vorgesehen.

Der DGB begrüßt zunächst die „Soll-Regelung“, macht aber darauf aufmerksam, dass nicht in allen Branchen ausreichende Möglichkeiten für „geeignete“ Qualifizierungsmaßnahmen vorhanden sind. Er kritisiert die in Absatz 1 enthaltene Regelung zur Nebenbeschäftigung. Verhindert werden muss, dass Qualifizierungsmaßnahmen missbräuchlich zur Durchführung von „Helfer-Tätigkeiten“ genutzt werden. Dies erfordert eine konsequente Prüfung der Eignung der Maßnahme für die angestrebte Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation.

Der DGB stellt fest, dass eine entsprechend Absatz 3 erteilte Aufenthaltserlaubnis ebenfalls missbräuchlich für die Ausführung von Helfertätigkeiten genutzt werden kann. Er fordert daher eine restriktive Handhabung der in Nr. 2 genannten Voraussetzung und eine Anwendung des § 19c Abs. 2 AufenthG-E.

§ 16f AufenthG-E: „Sprachkurse und Schulbesuch“

Nach dem vorgeschlagenen Absatz 2 kann eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Besuchs einer öffentlichen oder staatlich anerkannten Schule erteilt werden. Gleiches gilt auch für Schulen, die nicht oder nicht überwiegend öffentlich finanziert werden und auf einen anerkannten Schulabschluss vorbereiten.

Der DGB stellt fest, dass sich diese Regelung laut Begründung ausschließlich auf allgemeinbildende Schulen bezieht. Da auch beispielsweise berufsbildende Schulen auf allgemeinbildende Abschlüsse vorbereiten, fordert der DGB eine Öffnung der Regelung.

§ 17 AufenthG-E: „Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes“

Der § 17 AufenthG-E enthält Regelungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einem Ausbildungsplatz zur Durchführung einer qualifizierten Ausbildung (Abs. 1), wie das Vorhandensein „guter Sprachkenntnisse“, ein ausländischer Schulabschluss, der in Deutschland zum Hochschulzugang berechtigt als auch zum Zweck einer Studienbewerbung (Abs. 2). Zudem werden in Absatz 3 weitere Bestimmungen zur Erteilung sowie ein generelles Arbeitsverbot geregelt.

Der DGB ist überzeugt, dass aus Gründen der Gleichbehandlung mit der Studienbewerbung auch die Einführung einer Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einem Ausbildungsplatz angebracht ist. Zudem bleibt die Suche nach einem qualifizierten Ausbildungsplatz aus dem Ausland heraus häufig kompliziert, auch wenn bereits im Jahr 2017 rund 3.200 Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck einer betrieblichen Ausbildung an neu eingereiste Drittstaatsangehörige erteilt wurden.

Auch wenn für eine erfolgreiche Absolvierung einer betrieblichen Ausbildung oder eines Studiums weitreichende Deutschsprachkenntnisse erforderlich sind, bleibt aus Sicht des DGB unverständlich, warum bei einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungs- bzw. Studienplatzsuche ein höheres Sprachniveau (B 2 des europäischen Referenzrahmens) verlangt wird als bei der Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung einer Ausbildung (ausreichende Sprachkenntnisse) oder eines Studiums (für den konkreten Studiengang erforderliche Kenntnisse der Ausbildungssprache).

Der DGB fordert eine Angleichung der sprachlichen Voraussetzung an die Voraussetzungen des §§ 16a bzw. 16b AufenthG-E und den Nachweis ausreichender Deutschsprachkenntnisse.

Abschnitt 4: Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit

Zu Nr. 12 §§ 18 bis 20 AufenthG-E

In den §§ 18 bis 20 werden die bisher geltenden Bestimmungen zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen um einen Grundsatz ergänzt sowie neu strukturiert und verändert.

§ 18 AufenthG-E: Grundsatz der Fachkräfteeinwanderung, allgemeine Bestimmungen

Die künftige Fachkräftezuwanderung soll sich an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse am Arbeitsmarkt orientieren (Absatz 1). Dieser Grundsatz war bisher in § 18 AufenthG verankert, allerdings mit dem Zusatz des Erfordernisses einer wirksamen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Nunmehr werden zusätzlich die Ziele der Sicherung der Fachkräftebasis und der Stärkung der sozialen Sicherungssysteme aufgenommen und auch Bezug genommen auf die Interessen der öffentlichen Sicherheit, die bei der Prüfung vor der Einreise berücksichtigt werden.

In Absatz 2 werden Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis festgelegt. Dazu gehören das Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzangebots, die Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit, die Erlaubnis zur Ausübung eines Berufes sowie die Feststellung der Gleichwertigkeit der Qualifikation bzw. des anerkannten oder vergleichbaren Hochschulabschlusses.

Absatz 3⁹ definiert den Begriff der Fachkraft. Fachkräfte sind demnach Personen mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung (Fachkraft mit Berufsausbildung) oder einer gleichwertigen ausländischen Berufsqualifikation sowie Personen mit einem deutschen, einem anerkannten ausländischen oder einem dem deutschen Abschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss (Fachkraft mit akademischer Ausbildung).

Absatz 4 legt fest, dass in Fällen der Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG-E), für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG-E) und der Blauen-Karte-EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG-E) der Aufenthaltstitel für einen Zeitraum von vier Jahren erteilt werden kann, es sei denn, dass der Arbeitsvertrag eine kürzere Frist vorsieht. Gesondert – entsprechend der EU-Blue-Card-Richtlinie – wird zudem festgelegt, dass eine Blaue-Karte-EU für die Dauer des Arbeitsvertrages zuzüglich drei Monaten ausgestellt wird, allerdings nur dann, wenn die Dauer des Arbeitsvertrages weniger als vier Jahre beträgt.

Unabhängig von der grundlegenden Kritik des DGB an dem im vorgeschlagenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz verankerten Konzept, mit einer Ausrichtung auf kurzfristige Bedarfe der Unternehmen, bestehen keine

⁹ Der im Referentenentwurf noch enthaltene Absatz 3, der sich auf eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche bezog, wurde gestrichen. Auswirkungen sind nicht erkennbar, denn die entsprechenden Regelungen sind in § 20 enthalten.

konkreten Bedenken gegen die in den Absätzen 2 und 3 festgelegten Bestimmungen. Er weist aber darauf hin, dass die Zulassung von neu einreisenden Drittstaatsangehörigen zur Beschäftigung grundsätzlich nur in Branchen erfolgen sollte, in denen nach Durchführung einer gemeinsam mit den Sozialpartnern erstellten Engpassanalyse ein Fachkräftebedarf in bestimmten Berufsgruppen festgestellt wurde.

Der DGB kritisiert die Regelungen des Absatzes 4. Er ist überzeugt, dass eine erstmalige Befristung der Aufenthaltserlaubnis weiterhin für die Dauer von maximal 3 Jahren sinnvoll ist und diese verlängert werden kann. Grund hierfür ist die fehlende Regelung für ein erleichtertes Verfahren zum Tätigkeits- und Arbeitgeberwechsel.

Darüber hinaus ist der DGB überzeugt, dass auch im Falle einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG-E und § 18b Abs. 1 AufenthG-E – wie bei der Blauen-Karte-EU – eine Fortgeltung der Aufenthaltserlaubnis für drei Monate nach Ende des Arbeitsvertrages – unabhängig von den Gründen – erforderlich ist. Sie ist integrationspolitisch und ökonomisch sinnvoll und kann für die Suche nach einem anderen Arbeitsplatz genutzt werden.

§ 18a AufenthG-E: „Fachkräfte mit Berufsausbildung“

Nach § 18a AufenthG-E kann eine Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung erteilt werden, wenn die erworbene Qualifikation sie dazu befähigt und die Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 AufenthG-E vorliegen.

Die vorgeschlagenen Regelungen stellen im Wesentlichen die bisherige Rechtspraxis entlang § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG dar. Daher bestehen aus Sicht des DGB keine Bedenken. Er begrüßt, dass die bisherige Einschränkung auf eine Beschäftigung „entsprechend“ des Berufsabschlusses zugunsten der Prüfung der Befähigung gestrichen wurde. Hinsichtlich der Möglichkeit eines beschleunigten Verfahrens wird hier auf die Bewertung zu den §§ 71 und 81a AufenthG-E verwiesen.

§ 18b AufenthG-E: „Fachkräfte mit akademischer Ausbildung“

Die in § 18b AufenthG-E vorgeschlagenen Bestimmungen umfassen zwei unterschiedliche aufenthaltsrechtliche Regelungen, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Fachkräfte mit inländischer bzw. vergleichbarer ausländischer akademischer Ausbildung (Abs. 1) und zur Erteilung einer Blauen-Karte EU (Abs. 2).

In 18b Abs. 2. sind die Mindestvoraussetzungen für die Erteilung der blauen Karte für Personen mit akademischem Abschluss genannt, u.a. sind Mindestlöhne festgesetzt. Für akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie soll nur ein Mindestlohn von 52% der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung gelten.

Der DGB weist in diesem Zusammenhang auf seine im Rahmen der Erarbeitung der Blue-Card-Richtlinie und im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu deren Umsetzung geäußerten Kritik an der Gehaltshöhe hin. Aus seiner Sicht dürfen auch bei der Erteilung einer Blauen Karte EU die tariflichen bzw. ortsüblichen Löhne nicht unterschritten werden. Daher ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach Prüfung der Arbeitsbedingungen erforderlich.

§ 18c AufenthG-E: „Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte“

Der vorgeschlagene § 18c regelt in Absatz 1 den Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte, die seit vier Jahren im Besitz eines Aufenthaltstitels als Fachkraft mit Berufsausbildung, als Fachkraft mit akademischer Ausbildung oder als Forscherin oder Forscher innehatten und 48 Monate Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben. Die Fristen verkürzen sich auf zwei Jahre bzw. 24 Monate bei Abschlüssen, die im Inland erworben wurden. Absatz 2 bezieht sich auf Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen-Karte EU, die bereits nach einer Voraufenthaltszeit von 33 Monaten einen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis haben. In Absatz 3 werden Regelungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte des bisherigen § 19 AufenthG übernommen. Sie können ohne Voraufenthaltszeit eine Daueraufenthaltserlaubnis erhalten.

Der DGB begrüßt die in § 18c AufenthG-E enthaltenen Bestimmungen im Grundsatz. Insbesondere Absolventen einer inländischen Berufsausbildung bieten die Regelungen des Absatz 1 eine frühere aufenthaltsrechtliche Sicherheit. Da im künftigen § 18c Regelungen für sehr unterschiedliche Voraufenthaltstitel enthalten sind, die sich teils auch auf EU-Richtlinien stützen, mangelt es an Transparenz. Zudem ist nicht erkennbar, warum trotz gleicher Qualifikationsstufen Unterschiede bei den geforderten Voraussetzungen (Voraufenthalt und Beiträge zur Rentenversicherung) gemacht werden. Der DGB empfiehlt daher auch bei Inhabern der Blauen

Karte EU die verlangten Voraufenthaltszeiten und die Anzahl der Beiträge zur Rentenversicherung zu reduzieren.

§ 19 c AufenthG-E: „Sonstige Beschäftigungszwecke; Beamte“

Im vorgeschlagenen § 19c AufenthG-E werden unterschiedliche Beschäftigungszwecke zusammengeführt. Dazu gehören Beschäftigungen unabhängig von einer beruflichen Qualifizierung (Absatz 1, bisher § 18 Abs. 3 AufenthG), Beschäftigungen im öffentlichen Interesse (Absatz 3, bisher § 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG) und Beschäftigungen im Beamtenverhältnis (Absatz 4, bisher § 18 Abs. 4a AufenthG).

In Absatz 2 werden zusätzlich neue Bestimmungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen festgelegt. Näher geregelt werden die Bestimmungen in § 6 Absatz 1 und 2 der vorgeschlagenen Beschäftigungsverordnung. Danach kann die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine „qualifizierte Beschäftigung in Berufen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie“ erteilt werden. Zu den Voraussetzungen gehören erstens weitreichende Berufserfahrungen und zweitens ausreichende Deutschsprachkenntnisse, auf deren Nachweis im Einzelfall verzichtet werden kann.

Der DGB weist hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen unabhängig von einer Fachkraftqualifikation (Absatz 1) darauf hin, dass allein im Jahr 2017 rund 29.000 Aufenthaltserlaubnisse für eine Beschäftigung erteilt wurden, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt. Insofern ist die vorgesehene Regelung auch quantitativ von Bedeutung. Der DGB ist der Auffassung, dass eine Zulassung nach vorhergehender Arbeitsmarktprüfung und Prüfung der tatsächlichen Arbeitsbedingungen akzeptabel ist und die Arbeitsbedingungen auch während der Beschäftigungszeit überprüft werden.

Der DGB stellt hinsichtlich des Absatzes 2 zunächst fest, dass in Einzelfällen unter Anwendung des § 18 Absatz 3 AufenthG Drittstaatsangehörige mit ausgeprägten Berufserfahrungen auch ohne formalen Berufsabschluss eine Aufenthaltserlaubnis erhalten konnten.

Der DGB ist überzeugt, dass die in Absatz 2 mögliche Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Drittstaatsangehörige mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen, ohne formale Qualifikation, nur in besonderen Fällen und nach einer individuellen bzw. berufsgruppenbezogenen Vorrangprüfung akzeptabel ist. Eine gesonderte Regelung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine Beschäftigung auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie ist aus seiner Sicht nicht erforderlich, da sich die dortige Arbeitsmarktsituation nicht von anderen Branchen unterscheidet.

Eine Zulassung zu einer Beschäftigung – entsprechend Absatz 1 bzw. Absatz 2 – ist grundsätzlich nur dann akzeptabel, wenn nachhaltige Engpässe in den jeweiligen Branchen und Berufsgruppen festgestellt wurden. Dazu ist die bisher vorhandene Engpassanalyse, die den Bedarf und die Situation des Arbeitsmarktes nicht bzw. nicht vollständig abbildet, grundlegend zu reformieren. Ziele müssen dabei unter anderem die stärkere Berücksichtigung regionaler Sonderbedarfe und branchenspezifischer Strukturen (z. B. Entsendung) sowie die Abbildung von Engpässen auf der Ebene der Berufsgruppen und deren Entwicklung sein. Die Engpassanalyse und die daraus folgende Positivliste muss gemeinsam mit den Sozialpartnern erarbeitet werden.

§ 19 d AufenthG-E: Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung

Im vorgesehenen Absatz 1 werden die Bestimmungen des geltenden § 18a Abs. 1 AufenthG übernommen und geringfügig angepasst.

Der vorgeschlagene Absatz 1a sieht nach einem erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung für Personen mit einer Ausbildungsduldung einen Anspruch auf eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis für eine der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung vor. Zusätzliche Voraussetzungen sind unter anderem ausreichender Wohnraum, keine vorsätzliche Täuschung der Ausländerbehörde über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände, keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen und eine weitgehende Strafflosigkeit. Absatz 1b n. F. enthält eine Regelung zum Widerruf für den Fall, dass die Ausbildung aus selbst zu vertretenden Gründen aufgelöst wurde oder eine nicht unerhebliche Straftat begangen wurde. Diese Bestimmungen nehmen Regelungen aus § 60a Absatz 2 AufenthG auf.

Der DGB weist zunächst darauf hin, dass die Absätze 1a und 1b wegen der Abtrennung der Regelungen zur Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung von dem vorgeschlagenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz nur dann zur Anwendung kommen, wenn auch der Entwurf für ein „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Be-

schäftigung“ beschlossen wird. Zudem kritisiert der DGB, dass der Zugang zu einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG-E in die Zukunft verschoben werden soll, denn das Gesetz über die Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung soll erst zum 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Nach Auffassung des DGB führt die in Absatz 1b enthaltene Widerrufsregelung zu einer nicht akzeptablen Benachteiligung von Beschäftigten mit einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete. Bei einer Eigenkündigung, beispielsweise wegen unzumutbarer Arbeitsbedingungen, wird ihnen die Möglichkeit eines Aufenthalts zur Arbeitsplatzsuche verwehrt. Sie fallen wieder zurück in die Duldung. Der DGB lehnt diese Regelung ab, denn sie führt zur Benachteiligung gegenüber anderen Gruppen von qualifizierten Beschäftigten und sie führt zu einer aufenthaltsrechtlichen Unsicherheit, die auch Betriebe trifft. Zudem führt sie zusätzlich zu einem aufenthaltsrechtlichen Abhängigkeitsverhältnis zu dem Arbeitgeber und behindert somit die Durchsetzung gleicher Arbeitnehmerrechte.

§ 19f AufenthG-E: „Ablehnungsgründe bei Aufenthalten nach den §§ 16b, 16c, 16e, 16f, 17, 18b Absatz 2, §§ 18d, 18e, 18f und

19e“

Nach Auffassung des DGB ist nicht ersichtlich, warum die in Absatz 4 beschriebenen Ablehnungsgründe sich auch auf einen Aufenthalt nach § 17 AufenthG-E zur Suche nach einem Ausbildungs- oder Studienplatz beziehen sollen. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 17 AufenthG-E dient ja dazu eine aufnehmende Einrichtung zu finden. Insofern plädiert der DGB für eine Streichung der Nennung des § 17 im vorgeschlagenen Absatz 4.

§ 20 AufenthG-E: „Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte“

Der § 20 AufenthG-E fasst bisherige Regelungen zum Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche zusammen, ergänzt und erweitert sie auf zusätzliche Gruppen von Drittstaatsangehörigen.

Nach Absatz 1 kann einer Fachkraft mit Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche in einem bestimmten Beruf und unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden. Zu den Voraussetzungen gehören unter anderem die Befähigung zur Berufsausübung sowie die für die angestrebte Tätigkeit erforderlichen Deutschsprachkenntnisse. In die Regelung einbezogen sind auch in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige, allerdings nur, wenn sie unmittelbar zuvor eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken oder eine Aufenthaltserlaubnis für ein studienbezogenes Praktikum (EU-Richtlinie) innehatten. Absatz 1 enthält zusätzlich eine Regelung, nach der per Rechtsverordnung Berufsgruppen festgelegt werden können, in denen keine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche (Fachkräfte mit Berufsausbildung und Fachkräfte mit akademischer Ausbildung) erteilt werden darf. Zudem enthält Absatz 1, Satz 4 eine Regelung zur Berechtigung zur Ausübung von Probebeschäftigungen bis zu zehn Stunden pro Woche.

In Absatz 2 wird die bestehende Regelung des § 18c Absatz 1 zur Arbeitsplatzsuche akademischer Fachkräfte übernommen. In Absatz 3 werden weitere bestehende Regelungen zur Arbeitsplatzsuche von Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen und einer qualifizierten Berufsausbildung, Forscherinnen und Forschern im Anschluss an ein Forschungsprojekt und für Personen nach einem Aufenthalt zur Anerkennung ihrer ausländischen Berufsqualifikation zusammengefasst, ohne dass dies in der Sache mit Rechtsänderungen einhergeht. Absatz 3 enthält Regelungen zur unterschiedlichen Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche. Absatz 4 übernimmt im Wesentlichen die bisherigen Regelungen aus § 18c AufenthG zur Lebensunterhaltssicherung, zum Ausschluss einer Verlängerung des Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche sowie zur Möglichkeit einer erneuten Erteilung.

Aus Sicht des DGB ist eine Arbeitsplatzsuche aus dem Ausland mit vielfältigen Herausforderungen verbunden, das gilt für die Suche nach einem Betrieb genauso wie für das Bewerbungsverfahren. Daher hatte der DGB die bisher vorhandenen Möglichkeiten zur Arbeitsplatzsuche im Anschluss an eine Ausbildungsmaßnahme im Inland sowie für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung begrüßt. Der DGB befürwortet im Grundsatz auch die Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit einer qualifizierten Berufsausbildung.

Der DGB lehnt ausdrücklich die Regelung zur Probearbeit ab, die bei Aufenthaltserlaubnissen nach Abs. 1 und 2 ermöglicht werden soll. In den letzten Jahren wurden Probearbeiten, die über mehrere Tage andauern, von Unternehmen vermehrt missbraucht. Die vorgeschlagene Regelung öffnet Tür und Tor zur missbräuchlichen Nutzung der Probearbeit für eine illegale Nebenbeschäftigung. Gleichwohl kann im Rahmen eines konkret laufenden Bewerbungsverfahrens zur Ermittlung von Kompetenzen und Fähigkeiten eine Arbeitsprobe sinnvoll sein. Sie muss aber – wegen der Gefahr des Missbrauchs – auf höchstens einen Tag pro Bewerbungsverfahren begrenzt werden.

Der DGB kritisiert die gegenüber dem bisherigen Recht zusätzliche Anforderung an Deutschkenntnisse. Zum Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche ist nicht klar, welche Sprachkenntnisse für eine bestimmte Tätigkeit erforderlich sind. Dies gilt insbesondere für den Bereich der technischen Berufe. Bei internationalen Unternehmen können weitreichende Deutschsprachkenntnisse für die Ausführung der konkreten Tätigkeit von geringer Relevanz sein. Zudem verfügt ein Großteil der in Absatz 1 einbezogenen Fachkräfte bereits über hinreichende oder ausreichende Deutschsprachkenntnisse. Der DGB empfiehlt daher den Verzicht auf die Anforderung, mindestens aber eine Klarstellung, dass Basissprachkenntnisse ausreichend sind.

Der DGB kritisiert zudem die unterschiedlichen Regelungen zur Aufenthaltsdauer, vor allem im Hinblick auf die Unterscheidung bei der Aufenthaltsdauer im Anschluss an ein Studium und eine Berufsausbildung.

Abschnitt 7: Besondere Aufenthaltsrechte

Zu Nr. 27: § 38a AufenthG-E „Aufenthaltserlaubnis für in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union langfristig Aufenthaltsberechtigte“

Durch die vorgesehene Änderung in Absatz 3 wird bei der Zustimmung der Bundesagentur zur Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis ein Verzicht auf eine Vorrangprüfung ausgeschlossen.

Der DGB stellt zunächst fest, dass nach der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen eine Arbeitsmarktpflichtprüfung im zweiten Mitgliedstaat zulässig ist. Gleichwohl widerspricht die nun vorgeschlagene Änderung nach Auffassung des DGB den grundsätzlichen Zielen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes und steht nicht im Einklang mit der Struktur der Beschäftigungsverordnung. Er ist überzeugt, dass – wie bei anderen Drittstaatsangehörigen auch – dann eine Vorrangprüfung vorzusehen ist, wenn durch diese Prüfung tatsächlich bevorrechtigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bevorzugt werden und sie durch die Beschäftigungsverordnung entsprechend vorgesehen ist. Für in der Beschäftigungsverordnung genannte bestimmte Tätigkeiten ist keine Vorrangprüfung erforderlich.

Der DGB empfiehlt eine Streichung der entsprechenden Vorschrift in Absatz 3 und die Beibehaltung der bisherigen Regelung.

Abschnitt 8: Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

Zu Nr. 28: § 39 AufenthG-E „Zustimmung zur Beschäftigung“

Absatz 1 legt den Grundsatz der Beteiligung im behördeninternen Verfahren und der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung fest.

Der DGB stellt fest, dass das Zustimmungserfordernis der Bundesagentur für Arbeit gegenüber dem geltenden Recht eingeschränkt wird. Soweit das Gesetz, die Beschäftigungsverordnung oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung nichts anderes bestimmt, musste bislang die Bundesagentur bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels, der die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt, beteiligt werden.

Nach dem vorgeschlagenen Absatz 2 besteht ein Zustimmungserfordernis bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG-E) und als Fachkraft mit akademischer Ausbildung (§ 18b AufenthG-E). Zu den Voraussetzungen für eine Zustimmung gehören vor allem, dass die Fachkraft gegenüber vergleichbaren inländischen Beschäftigten nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen beschäftigt wird. Außerdem ist die Befähigung zur Ausübung einer Beschäftigung zu prüfen. Bei der Erteilung einer Blauen-Karte EU ist zu prüfen, ob eine der Qualifikation angemessene Beschäftigung ausgeübt werden soll.

Absatz 3 legt die Voraussetzungen für die Zustimmung zu einer Fachkrafttätigkeit fest, die unabhängig von der Qualifikation ausgeübt werden soll. Zu den Voraussetzungen gehören auch hier die Prüfung der Arbeitsbedingungen sowie die Prüfung der in den jeweiligen Paragraphen (§§ 19, 19b, 19c Absatz 3, 19d Absatz 1 Nr. 1) und bezüglich der Beschäftigung festgelegten Voraussetzungen. Außerdem wird die Durchführung einer Vorrangprüfung vorausgesetzt, sofern diese durch das Gesetz oder die Beschäftigungsverordnung vorgesehen ist.

In Absatz 4 wird die Prüfung der Arbeitsbedingungen näher beschrieben und festgelegt, dass ein künftiger Arbeitgeber innerhalb eines Monats für die Arbeitsbedingungsprüfung erforderliche Auskünfte – nach Aufforderung – erteilen muss.

Der DGB begrüßt das Zustimmungserfordernis bei den in den Absätzen 2 und 3 genannten Aufenthaltserlaubnissen und dabei insbesondere die Prüfung der Arbeitsbedingungen. Der DGB weist allerdings darauf hin, dass zur Prüfung der Arbeitsbedingungen vielfach nur die vor der Einreise vorhandene Papierlage herangezogen wird. Die tatsächliche Beschäftigung erfolgt jedoch oft zu schlechteren Bedingungen. Daher fordert der DGB im Rahmen des Zustimmungsverfahrens auch Prüfungen vor Ort und eine Ausweitung der Kontrollkompetenzen auch während des Aufenthalts. Dabei ist sicherzustellen, dass der Aufenthaltsstatus der Beschäftigten durch Nichteinhaltung der tariflichen Arbeitsbedingungen nicht gefährdet wird. Es muss sichergestellt werden, dass die Arbeitgeber ihre Zusagen auch tatsächlich einhalten.

Aus Sicht des DGB ist der grundsätzliche Verzicht auf eine Vorrangprüfung zwar aktuell verständlich, im Gesamtzusammenhang aber wenig zielführend. Nach Auffassung des DGB ist es notwendig, die bisherigen Instrumente, die bei der Prüfung der Zulassung herangezogen werden, grundlegend zu überarbeiten. Die bislang genutzte Positivliste, die auf einer berufsbezogenen Engpassanalyse basiert, bildet die branchenbezogene Arbeitsmarktsituation nicht genügend ab und verhindert keine dort vorhandenen Konkurrenzsituationen. Im Kern des Vorschlages, der auch im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit beschlossen wurde, sollte eine branchenbezogene, in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern erstellte, Engpassanalyse für die Zustimmung herangezogen werden und die individuelle Vorrangprüfung ersetzen. Anwendung finden sollte dieser Vorschlag bei der Zustimmung zu einer Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 18a und 18b n. F. sowie bei Zustimmungen nach § 39 Abs. 3 AufenthG-E.

Der DGB begrüßt die im vorgesehenen Absatz 4 enthaltene Präzisierung.

Kapitel 7: Verfahrensvorschriften

Abschnitt 1: Zuständigkeiten

Zu Nr. 40: § 71 AufenthG-E „Zuständigkeiten“

Nach dem vorgeschlagenen Absatz 1 sollen die Bundesländer mindestens eine zentrale Ausländerbehörde einrichten¹⁰, die bei Visumanträgen unter anderem zu Zwecken nach den §§ 16a (Berufsausbildung, berufliche Weiterbildung), 16d (Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen), 17 Absatz 1 (Suche nach einem Ausbildungsplatz für eine qualifizierte Berufsausbildung), den §§ 18a (Fachkräfte mit Berufsausbildung), 18c Absatz 3 (Hochqualifizierte Fachkraft mit akademischem Abschluss), 18 d (Forschung), 18f (mobile Forscher), 19 (ICT-Karte), 19b (Mobiler-ICT-Karte), 19c (Sonstige Beschäftigungszwecke, Beamte) und 20 (Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte) zuständig sind. Begründet wird die Konzentration der Zuständigkeit bei der zentralen Ausländerbehörde mit personell und fachlich, aber auch strukturell und organisatorisch unterschiedlich aufgestellten Ausländerbehörden. Aufgegriffen werden nun Empfehlungen von Verbänden und Praktikern, die zur Verbesserung der Verwaltungsverfahren die Einrichtung überregionaler Kompetenzzentren fordern.

Der DGB hatte im Rahmen der Entwicklung von Vorschlägen zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration des Verwaltungsrats der Bundesagentur für Arbeit auf notwendige Veränderungen beim Verfahren im Einreiseprozess hingewiesen. Die Vorschläge enthalten diesbezüglich unter anderem den Vorschlag der „Schaffung zentralisierter Anlauf- und Entscheidungsstellen für Erwerbszuwanderer“.

Der DGB ist überzeugt, dass die Verfahrensabläufe bei der Einreise und der Erteilung einer erstmaligen Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungs- und Beschäftigungszwecken zu kompliziert sind und vor allem wegen häufiger Doppelprüfungen zu lange dauern. Zudem werden die Ausländerbehörden mit Aufgaben betraut, für die sie weder personell ausreichend ausgestattet sind, noch eine inhaltlich ausreichende Kompetenz vorliegt. Hinzu kommt, dass die personellen Ressourcen in den Auslandsvertretungen zu langen Wartezeiten führen. Die vorgeschlagenen Anlaufstellen sollten nach dem Vorbild teilweise bereits bestehender Willkommenszentren ausgestaltet werden und durch Zusammenarbeit verschiedener Stellen Verfahren beschleunigen als auch transparenter und einheitlicher gestalten. Zudem wäre dann eine Beratung von Unternehmen eher möglich.

Der DGB empfiehlt daher die vorgeschlagene Änderung des § 71 AufenthG im Zusammenhang mit § 81a nochmals zu überdenken, denn sie beziehen sich ausschließlich auf Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem Visumverfahren stehen. Geprüft werden sollte die Möglichkeit, nach einer intensiven Diskussion mit den Bundesländern unter Hinzuziehung der Bundesagentur für Arbeit und des Außenministeriums, einen gesonderten Gesetzentwurf zur Verfahrensbeschleunigung zu entwickeln, der dann auch mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden könnte.

Zu Nr. 42: § 72 AufenthG-E „Beteiligungserfordernisse“

Der vorgeschlagene Absatz 7 übernimmt die bereits nach § 72 Abs. 7 AufenthG bestehende Möglichkeit der Ausländerbehörden, die Bundesagentur für Arbeit bei der Prüfung von Voraussetzungen auch in den Fällen zu beteiligen, in den deren Zustimmung nicht erforderlich ist.

Aus Sicht des DGB ist die Beteiligung der Bundesagentur bei der Prüfung von Voraussetzungen sinnvoll. Er weist in diesem Zusammenhang auf seine grundsätzlichen Bedenken gegenüber einer Prüfung beispielsweise von Arbeitsbedingungen durch die Ausländerbehörden und Visumstellen hin. Zur Vereinfachung von Verfahrensabläufen sowie einer sachgerechten Prüfung der Voraussetzungen, die im Fall der Arbeitsbedingungsprüfung umfangreiche Kompetenzen erfordert, empfiehlt der DGB diese generell entweder in Kooperation (Willkommenscenter) oder durch die Bundesagentur für Arbeit durchführen zu lassen.

Abschnitt 3: Verwaltungsverfahren

¹⁰ Im Referentenentwurf enthalten war noch die Formulierung: „Die Länder richten jeweils mindestens eine zentrale Ausländerbehörde ein ...“ Vor allem nach Kritik der Bundesländer wurde die Formulierung verändert. Grund ist wohl auch, weiterhin ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates zum gesamten Gesetzentwurf zu verhindern. Zudem kündigte das BMI in der Ministeriumsanhörung am 11. Dezember 2018 einen Diskussionsprozess mit den Bundesländern zur Abstimmung zu den Aufgaben der geplanten zentralen Ausländerbehörden an.

Zu Nr. 46: § 81a AufenthG-E „Beschleunigtes Fachkräfteverfahren“

Das vorgeschlagene neue beschleunigte Fachkräfteverfahren soll zu einer verlässlicher schnelleren Besetzung freier Stellen und zu mehr Verfahrenstransparenz zwischen der zuständigen Ausländerbehörde und Arbeitgebern führen. Nach dem vorgeschlagenen Absatz 1 können Arbeitgeber in Vollmacht des antragstellenden Drittstaatsangehörigen einen Antrag auf ein beschleunigtes Verfahren stellen und dazu nach Absatz 2 eine Vereinbarung mit der Ausländerbehörde schließen. Beschränkt ist das beschleunigte Verfahren auf Fälle der Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 16a (Berufsausbildung; berufliche Weiterbildung), 16d (Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen), 18a (Fachkräfte mit Berufsausbildung), 18b (Fachkräfte mit akademischer Ausbildung) und 18c Absatz 3 (hochqualifizierte Fachkraft mit akademischer Ausbildung).

Die Absätze 4 und 5 erweitern den Anwendungsbereich auch gleichzeitig auf „mit einreisende Familienangehörige“ und auf „sonstige qualifizierte Beschäftigte“. Laut Begründung werden auch insbesondere IT-Spezialisten (§ 19c), Forscher und Führungskräfte – nicht jedoch niedrig Qualifizierte – von der Regelung umfasst.

Im vorgeschlagenen Absatz 3 werden die Aufgaben der zuständigen Ausländerbehörde bestimmt. Unter anderem beziehen sie sich auf die Beratung der Arbeitgeber, das Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und die ggf. erforderliche Einholung der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.

Der DGB weist zunächst auf die im Zusammenhang mit Absatz 3 vorgesehenen Fristverkürzungen bei der Bearbeitung eines Antrages auf Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation (§ 14a BQFG-E) und auf die Verkürzung der für die Bundesagentur für Arbeit geltenden Frist zur Bearbeitung einer Zustimmungsanfrage auf eine Woche (§ 36 Abs. 2 BeschV-E) hin. Hinsichtlich des vorgeschlagenen beschleunigten Anerkennungsverfahrens sieht der DGB die Gefahr, dass die für die Feststellung der Gleichwertigkeit zuständigen Stellen zusätzlich unter Druck gesetzt werden und die Qualität der Entscheidungen darunter leidet. Sichergestellt werden muss, dass die Feststellungsverfahren den erforderlichen Qualitätsstandards entsprechen.

Der DGB lehnt die nach Absatz 5 nicht eindeutig festgelegte Erweiterung der Anwendung der Regelungen auf sonstige qualifizierte Beschäftigte ab.

Der DGB ist überzeugt, dass eine Beschleunigung der Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Bildungs- und Erwerbszwecken erforderlich ist. Er hält beschleunigte Verfahren auch für miteinreisende Familienangehörige für sinnvoll. Aus seiner Sicht greifen einerseits die vorgeschlagenen Regelungen zu kurz (siehe auch Bewertung zu Nr. 40 und 42). Andererseits wird allen Arbeitgebern, ungeachtet möglicher Versagens- oder Widerrufgründe nach §§ 40 und 41 AufenthG-E, der Zugang zum beschleunigten Verfahren eröffnet. Aus Sicht des DGB sind daher die vorgeschlagenen Regelungen hinsichtlich der Wirkungen nicht ausreichend geprüft. Er empfiehlt daher die in § 81a im Zusammenhang mit § 71 vorgeschlagenen Regelungen zu überdenken und – anders als in § 99 AufenthG-E (Verordnungsermächtigung) vorgesehen – die Möglichkeit der Entwicklung eines gesonderten Gesetzentwurfs zu erwägen. Dabei sollte auch ein Zertifizierungsverfahren für Arbeitgeber einbezogen werden.

Zu Nr. 47: § 82 AufenthG-E „Mitteilungspflichten des Ausländers“

Durch Neufassung des Absatzes 6 wird ein Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis zu Bildungs- oder Erwerbszwecken verpflichtet, innerhalb von zwei Wochen der zuständigen Ausländerbehörde eine vorzeitige Beendigung einer Bildungsmaßnahme oder einer Beschäftigung zu melden. Die Mitteilungspflicht ist nach § 98 Abs. 2 n.F. bußgeldbewährt.

Der DGB weist in diesem Zusammenhang auf seine Kritik an der Mitteilungspflicht für Arbeitgeber gemäß § 4a Abs. 5 n.F. hin.

Abschnitt 4: Datenschutz

Zu Nr. 49: § 87 AufenthG-E „Übermittlungen an die Ausländerbehörde“

Über die bisher nach § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a bestehenden Übermittlungsverpflichtungen, der nach dem Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch zuständigen Stellen hinaus, sieht die vorgeschlagene Regelung eine Erweiterung der Verpflichtungen dieser Stellen zur Übermittlung in allen Fällen der Leistungsbeantragung vor.

Der DGB kritisiert die Erweiterung der Übermittlungspflichten, da sich diese nun auch auf Förderleistungen beziehen, die ggf. keinen Bezug zu den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts haben.

Kapitel 10: Verordnungsermächtigungen; Übergangs- und Schlussvorschriften

Zu Nr. 56: § 99 AufenthG-E „Verordnungsermächtigung“¹¹

Der neu vorgeschlagene Absatz 5 ermächtigt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zum Erlass näherer Bestimmungen für das Verfahren bei den Ausländerbehörden, allerdings mit Zustimmung des Bundesrates. Darüber hinaus kann im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt in einem Erlass Näheres zum Verfahren bei den Ausländerbehörden bestimmt werden.

Nach Absatz 6 n.F. wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates eine Zuwanderungssperre für Staaten zu bestimmen. Laut Begründung geht es dabei um Herkunftsstaaten, deren Staatsangehörige „nach der Einreise zu Bildungs- oder Erwerbstätigenzwecken in signifikanter Zahl Asylanträge stellen, die dann als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden“.

Der DGB weist hinsichtlich des neu vorgesehenen Absatzes 5 auf die zum beschleunigten Fachkräfteverfahren gemachten Empfehlungen hin.

Für eine Rechtsverordnung gemäß Absatz 6 sieht der DGB – angesichts der bisherigen Erfahrungen – keinen Bedarf und keine Berechtigung. Sie stellt die Staatsangehörigen der betroffenen Herkunftsländer unter Generalverdacht. Er fordert daher die Streichung der nach Abs. 6 vorgesehenen Verordnungsermächtigung.

Artikel 2 Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Zu Nr. 1: § 30 SGB III-E „Berufsberatung“

Mit der vorgesehenen Neuregelung wird die Beratung der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgeweitet auf die Möglichkeit der Beratung von ausländischen Fachkräfte bezüglich der Anerkennung ihrer Abschlüsse. Damit wird die Aufgabe, die bisher das IQ Netzwerk ausgeübt hat, auf die BA übertragen. Da das IQ Netzwerk aus ESF-Mitteln finanziert wird, ist hier die Finanzierung langfristig nicht gesichert. Deswegen ist die vorgesehene Übertragung aus Sicht des DGB sachgerecht.

Zu Nr. 2: § 34 SGB III-E „Arbeitsmarktberatung“

Der DGB begrüßt die vorgesehene Klarstellung, weist aber auf die dafür erforderlichen Ressourcen hin.

Artikel 30 Änderung der Beschäftigungsverordnung

Zu Nr. 3: § 2 BeschV-E „Vermittlungsabsprachen“

Die in § 2 BeschV-E vorgeschlagene Neuregelung bezieht sich auf die mögliche Zustimmung zu einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, bei Vorliegen einer Vermittlungsabsprache (§ 16d Abs. 4 AufenthG-E).

Der DGB begrüßt, dass in den in § 16d Abs. 4 AufenthG-E genannten Fällen eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit verlangt wird.

Er begrüßt auch die Möglichkeit der Zustimmung im Fall der Erklärung, dass eine Anerkennung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation nachgeholt wird. Allerdings muss sichergestellt werden, dass den Drittstaatsangehörigen von den Betrieben auch die Möglichkeit zur Durchführung des Anerkennungsverfahrens gegeben wird und sie nicht einfach im Helferbereich beschäftigt werden. Daher plädiert der DGB für eine Verpflichtung der Arbeitgeber, die Anerkennung nachhaltig zu unterstützen.

Der in Absatz 3 festgelegte Zeitraum von einem Jahr, in denen die Anerkennung erworben werden muss, wird in vielen Fällen, bei denen das Erlernen der deutschen Sprache erforderlich ist, zu kurz bemessen. Auch wenn eine Verlängerungsmöglichkeit besteht, plädiert der DGB für eine Dauer von drei Jahren.

¹¹ Im Referentenentwurf war der Abs. 6 bereits vorgesehen, allerdings ohne Zustimmung der weiteren beteiligten Ministerien. Abs. 5 wurde neu formuliert, wohl aufgrund der Kritik der Bundesländer.

Zu Nr. 6: § 6 BeschV-E „Beschäftigung in ausgewählten Berufen bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung“¹²

Die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (gemäß § 19c) kann für eine qualifizierte Beschäftigung in Berufen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie unabhängig von der Qualifikation als Fachkraft erteilt werden. Voraussetzung ist, dass sie eine durch in den letzten sieben Jahren erworbene, mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachgewiesene vergleichbare Qualifikation besitzen und im Einzelfall über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen.

Aus Sicht des DGB wird mit dieser Regelung ein Präzedenzfall geschaffen, der das System der Zuwanderung von Fachkräften aufweichen kann. Er weist in diesem Zusammenhang auf seine Kritik zum vorgeschlagenen § 19c AufenthG-E hin. Nach Überzeugung des DGB bedarf es nachgewiesener Engpässe, nicht in einzelnen Berufen sondern in den jeweiligen Branchen, in denen die Beschäftigung vorgesehen ist.

Die vorgesehene Voraussetzung ausreichender Sprachkenntnisse mag zwar im Einzelfall für die Beschäftigung in einem bestimmten Betrieb nicht erforderlich sein, unter integrationspolitischen Gesichtspunkten und zur Durchsetzung von eigenen Arbeitnehmerrechten sind sie dennoch sachdienlich.

Zu Nr. 8: § 8 BeschV-E „Betriebliche Aus- und Weiterbildung; Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“

Der vorgeschlagene Absatz 1 legt fest, dass die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel zur Berufsausbildung (§ 16a AufenthG-E) nach einer Vorrangprüfung gegeben werden kann.

Der neu gefasste Absatz 2 legt ein Zustimmungserfordernis der Bundesagentur bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation fest, für den Fall, dass die Erteilung eine überwiegend betriebliche Qualifizierungsmaßnahme voraussetzt (§ 16d Abs. 1 Satz 2 Nr. 3), für eine zeitlich nicht eingeschränkte Beschäftigung (§ 16d Abs. 2 AufenthG-E) und bei der Ausübung einer im Rahmen der Anerkennung vorgesehenen nicht reglementierten Beschäftigung (16d Abs. 3 AufenthG-E).

Der DGB begrüßt die Beibehaltung der Vorrangprüfung bei der Zustimmung zur Aufenthaltserlaubnis zur Berufsbildung sowie die Zustimmungserfordernisse in Bezug auf eine Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen. Er weist auch im Hinblick auf die Vorrangprüfung bei der Berufsausbildung auf seine Forderungen zur Feststellung von Engpässen am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt hin, mit der eine Ersetzung der individuellen Vorrangprüfung verbunden ist.

Zu den Nr. 10 bis 18:

Der DGB begrüßt, dass die Vorrangprüfung bei der Zustimmung zu Aufenthaltstiteln zur vorübergehenden Beschäftigung eingeführt bzw. erhalten bleibt. Dies gilt für die Beschäftigung

- im Rahmen des internationalen Personalaustausches (§ 10 Abs. 1)
- für unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer (§ 10a)
- für Spezialitätenköchinnen und Köche (§ 11 Abs. 2)
- für Au-pair Beschäftigungen (§ 12)
- für Hausangestellte von Entsandten (§ 13)
- für eine saisonabhängige Beschäftigung (§ 15a)
- für Schaustellergehilfen (§ 15b) sowie
- für Haushaltshilfen (§ 15c)

Zu Nr. 19: § 19 BeschV-E „Werklieferverträge“

Durch die Aufhebung von Absatz 2 Satz 2 wird bei der Zustimmung der Bundesagentur zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine längerfristige Entsendung – neben der bisher durchgeführten Prüfung der Arbeitsbedingungen – auch eine Vorrangprüfung erforderlich.

Der DGB begrüßt die vorgeschlagene Änderung.

Zu den Nr. 20 bis 22:

¹² Der im Referentenentwurf vorgesehene Absatz 2, der sich auf sonstige ausgewählte Berufe, die in einer Positivliste aufgeführt werden, bezieht ist im Kabinettsentwurf nicht mehr enthalten.

Als Voraussetzung für eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für bestimmte Tätigkeiten und bestimmte Gruppen soll künftig eine Vorrangprüfung durchgeführt werden. Dies soll gelten, für Beschäftigungen

- im Bereich von Kultur und Unterhaltung (§ 25 BeschV),
- von Staatsangehörigen bestimmter Staaten, einschließlich der Westbalkanstaaten (§ 26 BeschV),
- von Grenzgängern (§ 27 BeschV),
- von deutschen Volkszugehörigen (§ 28 BeschV), sowie
- für Beschäftigungen zur Vorbereitung und Durchführung von Fach- und Weltausstellungen (§ 29 Abs. 4 BeschV).

Der DGB begrüßt die Neueinführung der Vorrangprüfung als Voraussetzung für eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.

Zusammenfassung:

Die Anträge der Fraktion DIE LINKE stellen die von der Bundesregierung genannten Ausgangsbedingungen zur Feststellung des Fachkräftemangels in Deutschland in Frage und fordern eine Überarbeitung der Gesetzentwürfe zur Fachkräfteeinwanderung sowie über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung.

Der Antrag vom 04.04.2019 verweist darauf, dass eine starre Trennung zwischen Migration und Flucht nicht möglich sei, so dass auch eine Einwanderung von Fachkräften nicht losgelöst von der humanitären Einwanderung diskutiert werden sollte. Es sollten Möglichkeiten von sicheren und legalen Migrationswegen auch für Menschen mit geringen Qualifikationen geschaffen werden. Dabei soll Deutschland gemäß den Verpflichtungen des Global Compact für Migration die Interessen der Migrierenden selbst und die ihrer Herkunftsstaaten berücksichtigen, indem entwicklungspolitische Faktoren bei der Gestaltung der Zuwanderung stärker berücksichtigt werden.

In einem anderen Antrag wird kritisiert, dass die Gesetzesbegründung der Bundesregierung auf veralteten Konjunkturdaten basiert und ausschließlich kurzfristige Interessen von Unternehmen und Arbeitgeberverbänden berücksichtigt. Vor allem was die Ursachen des Fachkräftemangels angeht, würden unattraktive Arbeitsbedingungen sowie Defizite bei Aus- und Weiterbildungspolitik eine große Rolle spielen. Eine Verbesserung dieser Bedingungen würde den Fachkräftemangel, in der begrenzten Anzahl von Branchen in denen dieser tatsächlich vorkommt, deutlich reduzieren. Es besteht die Befürchtung, dass die Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt erhöht und ein Unterbietungswettbewerb auf Kosten der Beschäftigten fördert.

Die Voraussetzungen für eine faire Mobilität innerhalb der Europäischen Union sollten verbessert werden und es sollten Maßnahmen zum allgemeinen Schutz von Arbeitnehmerrechten und Bekämpfung von Arbeitsausbeutung getroffen werden.

Bewertung einzelner Forderungen aus den Anträgen

Der DGB teilt die Auffassung der antragsstellenden Abgeordneten, dass eine grundlegende Reform des Systems der Zu- und Einwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten sich nicht einseitig an Nützlichkeitskriterien orientieren darf. Sie muss mit einem ganzheitlichen Blick sowohl auf die potentiellen Einwanderinnen und Einwanderer als auch auf ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland bzw. die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Herkunftsstaaten verbunden werden. Dazu braucht es in mehreren Bereichen Neuregelungen:

- Vereinfachung des Familiennachzugs
- Einführung eines zeitgemäßen Staatsangehörigkeitsrechts, durch das die Einbürgerung und Mehrstaatlichkeit erleichtert werden,
- Nachhaltige Förderung der ökonomischen und gesellschaftlichen Integration sowie der politischen Partizipation von Zuwandernden
- Bilaterale Vermittlungsabsprachen zwischen den Arbeitsmarktbehörden sowie eine Unterstützung des Ausbildungssystems in den Herkunftsländern, die eine einfache Abwerbung von Fachkräften ohne entsprechende Gegenleistungen für die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer ausschließt.

Der DGB ist überzeugt, dass eine Ausweisung oder Abschiebung von geduldeten Personen, die bereits länger in Deutschland leben und ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können, weder ökonomisch sinnvoll noch integrationspolitisch verantwortbar ist. Der Forderung nach einem echten Bleiberecht und einer Möglichkeit zum Wechsel des Aufenthaltszweckes (sog. „Spurwechsel“) ist daher zuzustimmen.

Nichtsdestotrotz sieht der DGB eine klare Trennung zwischen Erwerbseinwanderung und humanitärer Einwanderung als gegeben und auch in Zukunft beizubehalten. Menschen, die Krieg und staatliche Verfolgung

erfahren haben und in Deutschland Schutz suchen, sollten nicht in erster Linie als Arbeitskräfte gesehen werden. Ihr Recht auf Asyl leitet sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ab und kann und sollte nicht von migrationspolitischen Entscheidungen einzelner Staaten abhängig gemacht werden.

Der DGB bewertet den Fokus auf Zuwanderung für arbeitgebergebundene offene Stellen als nicht geeignet, die in den Branchen sehr unterschiedliche Beschäftigungssituation ausreichend zu berücksichtigen. Sozialpartner einzelner Branchen verfügen über die besten praktischen Kenntnisse, wie zukünftige Fachkräftebedarfe sichergestellt werden. Die Position des DGB stimmt daher mit der Forderung nach einem Verfahren für eine branchenbezogenen Engpassanalyse, die sich an langfristigen Bedarfen des Arbeitsmarktes orientiert, überein. Diese sollte durch die Bundesagentur für Arbeit in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern durchgeführt werden. Wenn sich infolge dieser Analyse der Arbeitsmarktsituation ergeben sollte, dass auch Bedarfe bei Stellen ohne Erfordernis einer qualifizierten Berufsausbildung bestehen, könnte man eine Erweiterung der Westbalkanregelung für gering qualifizierte Erwerbstätige aus anderen Drittstaaten mit einem dauerhaften Einwanderungsinteresse in Erwägung ziehen.

Der DGB stimmt auch der Analyse zu, dass ein neues Einwanderungsrecht nicht nur Regelungen zur Einreise und zum Aufenthalt von Erwerbstätigen enthalten darf, sondern auch mit der Verbesserung der gesellschaftlichen und ökonomischen Teilhabechancen inländischer Fachkräftepotentiale verbunden werden muss. Fachkräftebedarfe werden oft in Branchen vorgebracht, die bereits jetzt von prekärer Beschäftigung betroffen sind, in denen Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten fehlen und in denen die Durchsetzung tariflicher Standards besonders schwierig ist.

Der Antrag vom 03.05.2019 greift mehrere Kernforderungen des DGB auf, bezüglich der Schaffung besserer Arbeitsbedingungen in einzelnen Branchen, sodass die Berufe für Auszubildende und Beschäftigte attraktiver werden. Dazu gehört auch die Eindämmung von prekären Beschäftigungsformen und dem verstärkten Schutz von Arbeitnehmerrechten. Nach Auffassung des DGB sind Fortschritte in den folgenden Bereichen auch notwendige Voraussetzung für eine faire Arbeitsmigration, die Konkurrenz und Unterbietung auf dem Arbeitsmarkt vermeidet:

- Stärkung der Tarifbindung und Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen
- Abschaffung sachgrundloser Befristungen
- Eindämmung der Leiharbeit und Durchsetzung des Prinzips von gleichem Lohn für gleiche Arbeit
- Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Voll- und Teilzeitarbeit
- Erhöhung des Mindestlohns, um damit der Ausbreitung von Niedriglöhnen und Lohnungleichheit entgegenzuwirken
- Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen
- Recht auf Qualifizierung und Weiterbildung

Forderungen nach einem besseren Schutz von Arbeitnehmerrechten und Bekämpfung von Arbeitsausbeutung gehören ebenfalls zu den zentralen Forderungen des DGB und sind in Gänze zu unterstützen. Die Einwanderung aus Staaten der Europäischen Union sowie aus Drittstaaten darf nicht zu Sozial- und Lohndumping führen. Durch eine Ausweitung und Verstärkung von arbeitsrechtlichen Beratungsangeboten sowie mehr und wirkungsvollere Kontrollen sollte die Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Standards gewährleistet werden. Aufenthalts- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen, die eine starke Abhängigkeit von einem einzelnen Arbeitgeber befördern, sollten überdacht werden.

Zusammenfassung:

Der Gesetzentwurf der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN will den Aufenthalt zu Erwerbszwecken erleichtern, die Bleiberechtsmöglichkeiten für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Geduldeten erweitern und nicht zuletzt die für eine Einwanderung erforderlichen Rahmenbedingungen verbessern. Ein wesentlicher Kern des Gesetzentwurfs ist die Einführung von Regelungen zur angebotsorientierten Erwerbsmigration, neben der bisherigen nachfrageorientierten arbeitsplatzbezogenen Zuwanderung. Bei den Zielen des Gesetzentwurfs und einem Großteil der vorgeschlagenen Regelungen gibt es eine große Übereinstimmung mit den Vorschlägen des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Auch der DGB hat in der Vergangenheit Vorschläge gemacht, die Zuwanderung über ein Punktesystem zu steuern. Auch die bessere Einbeziehung von Personen, die sich bereits in Deutschland aufhalten – egal aus welchen Gründen – ist sinnvoll. Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf kann nur ein erster Schritt sein, um Erfahrungen zu sammeln und zu prüfen, welche weiteren Regelungen notwendig sind. Die derzeitigen Vorschläge werden nur zu einer geringen Fachkräftezuwanderung führen und langfristig die demografischen Probleme nicht lösen.

Zu begrüßen sind die Vorschläge zur Bildungsmigration. Die Einwanderung zum Zwecke der Ausbildung oder zum Studium verlagert die Kosten der Ausbildung ins Inland und schöpft nicht die Potentiale von Staaten ab, die oft deutlich ärmer sind.

Gleichwohl gibt es bei dem von den Grünen vorgelegten Gesetzentwurf noch Entwicklungsbedarf. So sollte die vorgeschlagene Einwanderungskommission in ihrem Gutachten nicht die aktuellen Arbeitsmarktbedarfe, sondern die langfristige Arbeitsmarktentwicklung zugrunde legen.

Ein Einwanderungsgesetz muss mit seinen Regelungen einen Beitrag zur Verhinderung von Lohndumping und Diskriminierung leisten und gleichzeitig die Einwandernden in die Lage versetzen, ihre Arbeitnehmerrechte durchzusetzen. Die vorgeschlagenen Regelungen sind – aus Sicht des DGB – nicht bzw. nicht ausreichend geeignet, diese Zielsetzung umzusetzen. Das gilt insbesondere für die Vorschläge zur nachfrageorientierten Einwanderung, bei der zwar nicht generell auf die Prüfung der Arbeitsbedingungen verzichtet wird, wohl aber auf eine Arbeitsmarktprüfung. Der DGB sieht die Notwendigkeit, die bisherige Vorrangprüfung hin zu einer globalen branchenbezogenen Arbeitsmarktprüfung umzuwandeln, um damit die in Branchen sehr unterschiedliche Beschäftigungssituation zu berücksichtigen.

Nachbesserungs- und Diskussionsbedarf besteht auch bei den Fragen

- der Erleichterung des Arbeitgeber- und Tätigkeitswechsels,
- der Niederlassungserlaubnis für Absolventen einer qualifizierten Berufsausbildung, und
- der Umsetzung der Ziele der Schaffung von mehr Transparenz und der Verfahrensbeschleunigung, die mit einem Abbau von Aufenthaltsgruppen sowie der Einführung von Fristen für die Bearbeitung von Anträgen verbunden werden muss.

2. Bewertung zu Kernpunkten des Gesetzentwurfs

Ziele des Gesetzes

Mit dem Gesetzentwurf soll das Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht vereinfacht, transparenter gestaltet und erleichtert werden. Gleichwohl sieht die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – wie der DGB auch – durch die Richtlinien der Europäischen Union gesteckte Grenzen bei der Gestaltung eines nationalen Einwanderungsrechts. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen Handlungsspielräume, die das Europarecht den Mitgliedstaaten ermöglicht, konsequent genutzt werden.

Dazu soll der Aufenthalt zu Erwerbszwecken erleichtert und für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie für Geduldete geöffnet werden. Die bisher nachfrageorientierte Arbeitsmigration soll durch die „Chance der Angebotsorientierung“ (Punktesystem) ergänzt werden. Zudem sollen für diese Gruppe der Familiennachzug ermöglicht und vorhandene Hindernisse abgebaut werden. Zudem soll die Bildungsmigration „zu einem echten migrationspolitischen Schwerpunkt“ ausgebaut werden. Schließlich soll die Integration von Beginn an systematisch gefördert werden. Dazu gehören der Abbau von Hindernissen beim Familiennachzug, der Abbau von Hürden bei der Aufenthaltsverfestigung, ein Spur- und Statuswechsel für Studierende, Auszubildende und integrierte Asylsuchende und Geduldete sowie die Beseitigung von Hürden bei der Einbürgerung.

Der DGB stimmt mit der Zielsetzung des Gesetzes überein. Wie die Fraktion sieht er die Notwendigkeit für einen umfassenden Ansatz, der Änderungen bei der nachfrageorientierten Arbeitsmigration mit der Einführung einer angebotsorientierten Einwanderung sowie mit Verbesserungen bei der Integration, des Familiennachzugs, der Einbürgerung und einem echten Spurwechsel, insbesondere für gut integrierte Asylsuchende und Geflüchtete, verbindet. Aus Sicht des DGB problematisch ist allerdings der Verzicht auf die Prüfung der Arbeitsmarktsituation bei allen Aufenthaltstiteln für Arbeitskräfte, da hierdurch die Vorrangprüfung auch bei Aufenthaltserlaubnissen für eine Helferbeschäftigung und temporären Beschäftigungen entfallen würde. Gerade in diesen Beschäftigungssegmenten besteht kein Bedarf an einer gesteuerten Einwanderung.

Bildungsmigration

Den Regelungen zum Aufenthalt zu Bildungszwecken wird eine Zielsetzung vorangestellt (§ 15b GE). Danach orientiert sich die Zulassung an den Erfordernissen des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Bedeutung von Internationalisierung von Studium und Ausbildung.

Bei Studierenden (§ 16 AufenthG) und Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Schulbesuch (§ 16b AufenthG) werden die Möglichkeiten zur parallelen Beschäftigung ausgeweitet. Unbegrenzt bei Studierenden (bisher 120 Tage pro Jahr, bei Personen in nichtbetrieblicher (§ 16b) oder betrieblicher (§ 17) Teilzeitaus- und –weiterbildung bis zu 20 Stunden pro Woche.

Eingeführt würde ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur betrieblichen Aus- und Weiterbildung, wenn sie auf eine qualifizierte Beschäftigung abzielt (§ 17 GE). Zudem könnte eine bis zu neunmonatige Aufenthaltserlaubnis zu Bewerbungszwecken erteilt werden.

Die Einführung einer Zielsetzung für die Regelungen zu Bildungszwecken bietet aus Sicht des DGB einen sinnvollen Rahmen, an dem sich auch Entscheidungen der Behörden zu orientieren haben. Er weist hinsichtlich des Anspruchs auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck betrieblicher Aus- und Weiterbildung (§ 17) darauf hin, dass in jedem Fall eine Zustimmung der Bundesagentur nach Prüfung der Arbeitsbedingungen erforderlich ist. Aus seiner Sicht sollten bei der Zulassung zu einer qualifizierten betrieblichen Ausbildung Vermittlungsabsprachen zwischen der Bundesagentur für Arbeit mit staatlichen Arbeitsagenturen aus Herkunftsländern genutzt werden.

Ausdrücklich begrüßt der DGB, dass Beschäftigungen neben einer nichtbetrieblichen oder einer betrieblichen Aus- und Weiterbildung nur bei Teilzeitausbildung zugelassen sind. Die unbegrenzte Möglichkeit zur Beschäftigung parallel zum Studium wird in der Praxis vor allem bei Bachelorstudiengängen zu Problemen führen und Abschlüsse hinauszögern.

Nachfrageorientierte Einwanderung

Das geltende Aufenthaltsrecht für Arbeitsmigranten ist fast ausschließlich nachfrageorientiert ausgestaltet und umfasst eine Vielzahl an aufenthaltsrechtlichen Regelungen und Statusgruppen. Das vorgeschlagene Gesetz will hier die Regelungen zur Einwanderung von Erwerbstätigen neu fassen. In der zentralen Vorschrift (§ 18 „Beschäftigung“) werden die Erteilungsvoraussetzungen für jede Beschäftigung bestimmt, zu denen auch die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit gehört. Zudem wird ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine qualifizierte Beschäftigung eingeführt, der keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erfordert.¹³

Nach Überzeugung des DGB ist grundsätzlich und generell eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu allen befristeten Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken sinnvoll. Vor allem müssen ungleiche Arbeitsbedingungen verhindert werden. Den vorgesehenen Erteilungsanspruch im Fall einer angestrebten qualifizierten Beschäftigung ohne Prüfung der Arbeitsbedingungen lehnt der DGB daher ab. Zudem hält der DGB an seiner Auffassung zur Erforderlichkeit einer Arbeitsmarktprüfung fest. Er ist überzeugt, dass die bisherige individuelle Vorrangprüfung zwar nicht geeignet ist, die tatsächliche Situation in Berufsgruppen und Branchen ausreichend zu berücksichtigen. Er hatte daher eine Veränderung vorgeschlagen. Künftig sollte statt der individuellen Vorrangprüfung eine branchen- oder berufsgruppenbezogene Engpassanalyse unter Beteiligung der Sozialpartner durchgeführt werden, auf deren Basis eine globale Arbeitsmarktprüfung erfolgen kann.

Angebotsorientierte Einwanderung (Punktesystem)

Das bestehende nachfrageorientierte Arbeitsmigrationsrecht (Ausnahme: Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche) soll durch eine angebots- bzw. potenzialorientierte Einwanderung ergänzt werden. Zur Steuerung wird ein Punktesystem eingeführt, deren Vorgaben von einer unabhängigen Kommission entwickelt werden. Die unter Beteiligung der Gewerkschaften arbeitende Kommission hat unter anderem die Aufgabe Kriterien für das Punktesystem festzulegen und jährliche Quoten für die angebotsorientierte Einwanderung vorzuschlagen. Zu den Kriterien gehören insbesondere ein Berufsabschluss (Hochschule oder Berufsausbildung), Berufserfahrung, Deutschsprachkenntnisse, Voraufenthalt in Deutschland oder der Europäischen Union und eine Alterssicherung.

Umgesetzt werden die genannten Vorschläge durch die in § 19 GE „Angebotsorientierte Einwanderung“ enthaltenen Bestimmungen. In den Absätzen 2 bis 4 werden Regelungen für die Einwanderungskommission und die Auswahlkriterien sowie zur Zahl der zuzulassenden Erwerbstätigen bestimmt.

Nach Zusage zur angebotsorientierten Einwanderung würde zunächst eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, die ohne die Anforderung der Lebensunterhaltsicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) erteilt wird. Der Lebensunterhalt soll während des ersten Jahres durch eigene Erwerbstätigkeit gesichert werden. Daher wird der zugelassenen Person eine Erwerbsberechtigung erteilt.

Nach einem Jahr besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, sofern eine unbefristete Beschäftigung (Tariflohn oder ortsüblicher Lohn) aufgenommen wurde oder eine selbständige Tätigkeit ausgeübt wird und der Lebensunterhalt gesichert ist.

Als Folge der Einführung einer Regelung zur angebotsorientierten Einwanderung wird die Regelung zum Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche (§ 18c AufenthG) aufgehoben und die bisher in § 19 AufenthG enthaltenen Regelungen zur Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte ersetzt.

Der DGB ist – wie auch die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – überzeugt, dass die bisher fast ausschließlich nachfragegesteuerte Zuwanderung von Arbeitskräften vor allem zur nachhaltigen Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme um eine angebotsorientierte Einwanderungssteuerung ergänzt werden muss.

Eine angebotsorientierte Einwanderungssteuerung bedarf einer Prognose über die langfristige Entwicklung und eines daraus entwickelten Kontingents zur Anzahl der jährlich zuzulassenden Personen. Anders als die

¹³ In der Begründung heißt es: Dazu soll grundsätzlich die Vorrangprüfung entfallen, allerdings mit der Möglichkeit der Wiedereinführung, sofern dies zum Schutz der inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch eine stark veränderte Arbeitsmarktsituation notwendig ist.

Fraktion ist der DGB der Auffassung, dass die Prognose sich an der mittel- und langfristigen Arbeitsmarktentwicklung orientieren muss und nicht an dem aktuellen Fachkräftebedarf. Die vorgeschlagene Einwanderungskommission kann diese Prognose entwickeln und einen Vorschlag für das Kontingent machen, der aus Sicht des DGB im Bundestag zu beraten und zu beschließen ist. Alternativ könnte das Kontingent auch in einer Rechtsverordnung (mit Zustimmung des Bundesrates) festgelegt werden. Die vorgesehene Möglichkeit zur unterjährigen Veränderung der Anzahl der zuzulassenden Personen lehnt der DGB ab, da damit die Verfahrensabläufe negativ beeinflusst würden.

Die insbesondere zu berücksichtigenden Kriterien (Abs. 4) stimmen weitgehend mit den vom DGB vorgeschlagenen Kriterien überein. Sie sollten – wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen – von der Einwanderungskommission ergänzt und gewichtet werden. Die Gewichtung kann zudem Veränderungen der Arbeitsmarktlage berücksichtigen.

Spur- oder Zweckwechsel

Das Gesetz ermöglicht ausländischen Auszubildenden, Studierenden und auch im Arbeitsmarkt integrierten Schutzsuchenden einen Spurwechsel hin zu einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken bzw. zu einer realitätstauglichen Bleiberechtsregelung.

Umgesetzt werden soll das Ziel unter anderem durch Änderungen in § 25 Abs. 5 (Aufenthalt aus humanitären Gründen), nach denen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn die Ausreise eines bislang Geduldeten aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen unzumutbar (statt bisher unmöglich) ist. Zudem wird ein Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis eingeräumt, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Zudem wird durch Änderung des § 25a AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden) gut integrierten jugendlichen und heranwachsenden Geduldeten ein Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis eingeräumt, wenn sie sich seit drei Jahren in Deutschland aufhalten. Voraussetzungen bleiben ein Schulbesuch oder Schul- oder Berufsabschluss. Künftig sollen auch solche Geduldeten berücksichtigt werden, die bis zum 27. Lebensjahr (bisher 21. Lebensjahr) den Antrag auf Aufenthaltserlaubnis gestellt haben.

Zudem wird vorgeschlagen, die Fristen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b (Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration) von bisher 8 auf 5 Jahre zu verkürzen sowie die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (§ 26 Abs. 3 AufenthG) vereinfacht.

Vorgeschlagen wird außerdem, Ausbildungen für Helfertätigkeit mit in die Ausbildungsduhlung nach § 60a einzubeziehen.

Der DGB setzt sich seit langem für eine echte Bleiberechtsregelung und die Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Geduldete ein. Dabei ist unerheblich, ob dies mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen – wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen – oder mit einem Wechsel zu einem Aufenthalt zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken erfolgt.

Der Gesetzentwurf hält am Grundsatz der Duldung zu Ausbildungszwecken fest, mit der Folge, dass ein sicherer Aufenthalt in der Zeit einer Berufsausbildung und für die Zeit der Anbahnung bzw. einer Einstiegsqualifizierung nicht gegeben ist. Eine Aufenthaltsgewährung zur Durchführung einer qualifizierten Berufsausbildung außerhalb des Duldungssystems ist nach Auffassung des DGB der bessere Weg.