

Fachkräfteeinwanderung voranbringen, bürokratische Hürden abbauen

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes und zum Referentenentwurf einer Fünften Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung

7. Dezember 2018

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 4,8 % 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. Arbeitskräftengänge 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 deutsche Wirtschaft zentral, dass die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für die Zuwanderung von Fachkräften durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz verbessern will. 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 Referentenentwurf 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.

Der Referentenentwurf 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 insbesondere hier 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 Abschluss solcher Vermittlungsabsprachen sollte jetzt vorrangig in Angriff genommen werden.
 - Der erleichterte Zugang zur Niederlassungserlaubnis in § 18c AufenthG-E und die vorgesehene längere Erteilungsdauer bei Aufenthaltstiteln für Fachkräfte in § 18 Abs. 5 AufenthG, da dies zu einer Entbürokratisierung und zu mehr Rechtssicherheit für Unternehmen und Fachkräfte führt.
 - Die in § 71 Abs. 1 AufenthG-E vorgesehene Schaffung mindestens einer zentralen Ausländerbehörde pro Bundesland sowie die Einführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens (§ 81a AufenthG-E), die zentrale Schritte auf dem Weg zu einem effizienten Verwaltungsverfahren sind.
 - Die geplante Einrichtung einer Zentralen Servicestelle für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse in § 81a Abs. 3 AufenthG-E.
 - Grundsätzlich auch die Regelung des § 6 BeschV-E insbesondere für IT-Fachkräfte, die eine Beschäftigung auch unabhängig von einer formellen Qualifikation auf der Grundlage von langjähriger Berufserfahrung aufnehmen können sollen.
- Der Referentenentwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) ist daher eine gute Grundlage, die im Gesetzgebungsverfahren noch um einige wesentliche Punkte ergänzt werden muss. Dazu zählen insbesondere:
- 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.
 - Bei der Möglichkeit der Einreise und Beschäftigung mit einer Teilanerkennung in § 16d Abs. 3 AufenthG-E muss nachgebessert werden. Es muss in die Gesetzesbegründung aufgenommen 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. 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 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. Der Zeitraum für die Anpassungsqualifizierung ist mit zwei Jahren zu kurz und muss mindestens drei Jahre betragen. Zudem sollte es die Möglichkeit einer Verlängerung des Aufenthaltstitels geben.
 - 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.

- Das Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) muss entfallen.
- 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.
- Beim beschleunigten Fachkräfteverfahren gibt es offene Fragen insbesondere dazu, welchen Rechtscharakter die Vereinbarung haben soll und ob eine Rahmenvereinbarung möglich ist. Das Erfordernis der gleichzeitigen Einreise der Familienangehörigen ist in der Praxis problematisch und entspricht nicht der Lebensrealität.
- Neue bußgeldbewehrte Bürokratie- und Meldepflichten für Arbeitgeber wie in § 4a Abs. 5 AufenthG-E sind unnötig und wirken abschreckend für Arbeitgeber. Sie sollten im Hinblick auf den Grundsatz der Bürokratievermeidung unterbleiben, insbesondere dann, wenn die Informationsweitergabe behördenintern organisiert werden kann.
- Unklar ist, wo die Zentrale Servicestelle für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse angesiedelt werden soll. Sollte dies bei der BA bzw. der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) angedacht sein, muss die Finanzierung grundsätzlich über Steuermittel erfolgen. Bei einer Zuweisung der Anerkennungsberatung vom IQ-Netzwerk an die Arbeitsagenturen (§ 30 SGB III-E) muss ebenfalls eine Finanzierungsübernahme aus Steuermitteln erfolgen.
- Die Änderung der Beschäftigungsverordnung durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung (§ 3 BeschV-E), die eine neue Zustimmungspflicht für leitende Angestellte vorsieht, schränkt strategische Personalentscheidungen von Unternehmen ein und ist abzulehnen.

- Die insbesondere nur 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.
- Die geplanten Zuwanderungssperren müssen sich auf potenzielle Missbrauchsverdachtsfälle beschränken und dürfen Staatsangehörigen bestimmter Länder nicht pauschal die Einreise verwehren.
- Die Ausbildungsduldung nach § 60b AufenthG-E darf nicht weiter verschärft und die Beschäftigungsduldung in § 60c AufenthG-E muss so ausgestaltet werden, dass sie in der Praxis überhaupt angewendet werden kann. Grundsätzlich ist auch bei den bestehenden Bleiberegungen entscheidend, dass die Ausländerbehörden sie auch tatsächlich im Sinne der Unternehmen und Betroffenen nutzen.

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 führt zu wenig transparenten Regelungen und ist unpraktikabel, insbesondere für Unternehmen mit mehreren Standorten.

Es ist richtig, 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.

Eine wirkliche Verbesserung im Referentenentwurf mit Blick auf praxisgerechte Regelungen ist die Neuformulierung in §§ 18a, 18b Abs. 1 AufenthG-E, wonach bei Fachkräften „die erworbene Qualifikation zur Ausübung der Beschäftigung befähigen“ und nicht mehr wie bisher der Qualifikation entsprechen muss. In der Praxis führt die bisherige Formulierung häufig zu Problemen, weil die Fachkräfte teilweise nur in einem sehr engen Aufgabenfeld eingesetzt werden konnten. Es ist z. B. schwierig, einen Germanisten in einer Kommunikationsagentur oder eine Ärztin in einem Pharmaunternehmen einzusetzen. Diese Flexibilisierung sollte auch auf die Regelungen der Blaue Karte EU (§ 18b Abs.2 AufenthG-E) übernommen werden.

Regelung zur Teilanerkennung präzisieren und ergänzen

Es ist nachdrücklich zu begrüßen, dass der Referentenentwurf 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, bedarf es hier jedoch noch Präzisierungen und Ergänzungen. Die im Gesetzestext erwähnte Voraussetzung, dass „schwerpunktmäßig Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten in der betrieblichen Praxis und theoretische Kenntnisse nicht in wesentlichem Umfang“ fehlen dürfen, muss konkretisiert werden. In der Gesetzesbegründung sollte 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.

Wichtig ist zudem, dass die Umsetzung der Regelungen des gesamten § 16d AufenthG-E 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.

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 unklar, wie und von welcher Stelle die Prüfung des ausländischen Schulabschlusses durchgeführt werden soll, insbesondere wenn der spätere Wohnort und damit

das Bundesland bei Einreise und Visaerteilung nicht geklärt ist. Zudem stellt sich die Frage, welchem deutschen Schulabschluss der ausländische Schulabschluss gleichgestellt sein muss, wenn eine Ausbildung nach BBiG und HwO angestrebt wird. Im Gegensatz zu Pflegeberufen ist ein allgemeinbildender Schulabschluss keine Zugangsvoraussetzung. 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 ergänzt werden. Zudem sollte das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG-E auch für Vermittlungsabsprachen genutzt werden können.

Beschäftigung in der Zeitarbeit ermöglichen

Das Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit muss gestrichen werden. Zeitarbeit ist ein

Jobmotor des deutschen Arbeitsmarkts. Die Möglichkeiten einer Beschäftigung von ausländischen Fachkräften aus Drittstaaten ist 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). Dieses Verbot ist nicht mehr zeitgemäß und verhindert qualifizierte Beschäftigung in Deutschland.

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 mehr als 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 Referentenentwurf wiederfinden. So müssen beispielsweise verfahrensrechtliche Regelungen für die elektronische Antragstellung oder -bearbeitung sowie zur Nutzung der in Aussicht gestellten e-Government-Lösungen getroffen werden.

Es ist jedoch richtig und wichtig, dass der Referentenentwurf 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 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.

Die Abkürzung „ZAB“ sollte überdacht werden, da diese bereits für die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen verwendet wird. Generell sollte darüber nachgedacht werden, perspektivisch die Bezeichnung „Ausländerbehörde“ als Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses in z. B. „Welcome Services“ oder „Migrationsbehörde“ umzubenennen.

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 einer qualifizierten Beschäftigung (Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren) Anwendung finden.

Das Erfordernis der „gleichzeitigen“ Einreise für Angehörige der Fachkräfte ist problematisch. Die Einbeziehung der Familienangehörigen in das beschleunigte Fachkräfteverfahren muss auch dann möglich sein, wenn diese erst einige Wochen nach der Fachkraft einreisen können, weil z. B. das Schuljahr noch beendet werden muss (§ 81a Abs. 4 AufenthG-E). Das Visum sollte gleichzeitig für alle Familienangehörigen ausgestellt werden, um Planungssicherheit zu gewährleisten.

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.

Neue Bürokratie- und Mitteilungspflichten für Unternehmen sind unnötig und kontraproduktiv

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 überflüssig und nicht sachgerecht. Jede Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses wird an die Sozialversicherung gemeldet. Statt neue bürokratische Mitteilungspflichten für Arbeitgeber einzuführen, muss ein Informationsaustausch innerhalb der öffentlichen Stellen organisiert werden. Dies gilt auch für die zusätzliche Mitteilungsverpflichtung im Rahmen des Personalaustausches (ICT). Zudem besteht

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 mehr als fragwürdig.

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. Die Gesetzesbegründung muss klarstellen, dass Tätigkeitswechsel innerhalb des Betriebs, Wechsel zu anderen Betrieben innerhalb eines Unternehmens und Umfirmierungen, Ausgliederungen und Umstrukturierungen vom Verbot ausgenommen sind.

Anerkennungsberatung grundsätzlich aus Steuermitteln finanzieren

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

Zustimmungspflicht für leitende Angestellte schränkt unternehmerisches Handeln ein

Die vorgesehene Zusammenfassung der bestehenden §§ 3 und 4 BeschV hat zur Folge, dass eine Zustimmungspflicht der BA für Führungskräfte nach § 3 BeschV eingeführt wird. Es kann nicht sein, dass die BA in strategische Personalentscheidungen der Unternehmen eingreift und Vorgaben über die für eine Geschäftsführung erforderlichen Qualifikationen machen soll. Führungskräfte nach § 3 BeschV müssen unbedingt weiterhin zustimmungsfrei einreisen können.



Zuwanderung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung unbürokratischer ausgestalten

Bei der Zuwanderungsmöglichkeit, insbesondere für IT-Fachkräfte bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung (§ 6 Abs. 1 BeschV) 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 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. Die für andere ausgewählte Berufe vorgesehene Kostenübernahme durch den Arbeitgeber für bis zu 12 Monate nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses und einer möglichen Rückführung ist unverhältnismäßig und würde die Regelung in der Praxis ins Leere laufen lassen.

Zuwanderungssperren müssen sich auf Missbrauchsfälle beschränken

Der Referentenentwurf sieht vor, dass das Bundesinnenministerium per Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats Zuwanderungssperren für bestimmte Länder erheben darf, wenn ein erheblicher Anstieg an Asylanträgen von Erwerbszuwandernden aus diesen Ländern gestellt wird (§ 99 Abs. 5 AufenthG-E). Durch einen pauschalen Ausschluss von Staatsangehörigen bestimmter Länder könnten auch wichtige Fachkräfte z. B. für internationale agierende Unternehmen im Rahmen des internationalen Personalaustausches nicht mehr zuwandern. „Sperrregelungen“ dürfen nicht zu pauschalen Ausschlüssen führen und müssen sich zielgerichtet auf Missbrauchsfälle beschränken.

Neuregelung der Ausbildungsduhlung löst Problem der mangelnden Rechtsunsicherheit nicht

Mit der Neuregelung der Ausbildungsduhlung in § 60b AufenthG-E wird die angestrebte Rechtssicherheit kaum erreicht. Die Neuregelung sieht zwar auch wichtige Verbesserungen vor, verschärft die Regelungen jedoch an anderer Stelle. So ist die Ausweitung auf Helferberufe (insbesondere für Pflegekräfte) sowie die Möglichkeit der Erteilung bei Abschluss des Ausbildungsvertrags bis zu sechs Monate (besser wären neun Monate) vor Ausbildungsbeginn sinnvoll. Gleichzeitig werden die Grundprobleme, die zu einer unterschiedlichen Auslegung geführt haben, nicht umfassend angegangen oder sogar verstärkt:

- Der bestehende Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Ausbildungsduhlung wird eingeschränkt, da Ausländerbehörden nach § 60b Abs. 1 S. 2 AufenthG-E die Ausbildungsduhlung in Ausnahmefällen verweigern können. Dadurch wird den Ausländerbehörden wieder ein Spielraum eröffnet, der die bisherigen unterschiedlichen Anwendungen weiter verstärken könnte. Die bisherige Konkretisierung der Ausnahmefälle in der Gesetzesbegründung sollte deshalb enger gefasst werden und sich auf offensichtliche Missbrauchsfälle beschränken. Insbesondere die in der Gesetzesbegründung genannten „konkreten Anhaltspunkte“, dass „eine Ausbildung nicht zu Ende geführt werden kann“, schränken den Anspruch auf Erteilung der Ausbildungsduhlung unverhältnismäßig ein.
- Der Begriff des Bevorstehens „konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ wird zwar anhand von Einzelmaßnahmen konkretisiert, der Rechtsbegriff der „vergleichbar konkreten Vorbereitungsmaßnahmen“ (§ 60b Abs. 2 Nr. 4d AufenthG-E) verhindert aber wiederum ein höheres Maß an Rechtssicherheit und Vereinheitlichung.
- Zusätzlich wird die Identitätsklärung innerhalb von sechs Monaten nach Einreise neu als Erteilungsvoraussetzung eingeführt. Auch wenn die Fristen zur Identitätsklärung unter bestimmten Bedingungen verlängert werden können,

soll die Ausbildungsduldung offenbar selbst dann nicht erteilt werden, wenn die Identitätsklärung unmöglich oder unzumutbar ist. Vor dem Hintergrund, dass durchschnittlich vom Datum der Einreise bis zur formellen Asylantragstellung vier Monate vergehen und die Bearbeitungsdauer bei Asylverfahren im Jahr 2017 im Durchschnitt noch zehn Monate dauert (vgl. BT-Drucksache 19/185), mutet die Frist von sechs Monaten nach Einreise seltsam an.

- Die Idee der geplanten „Wartefrist“ von sechs Monaten für Menschen mit einer Duldung aus anderen Gründen (§ 60b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E) als Erteilungsvoraussetzung der Ausbildungsduldung ist zwar einerseits nachvollziehbar, weil in dieser Zeit die Rückführung erfolgen soll. Andererseits macht eine solche pauschale Regelung z. B. für Personen überhaupt keinen Sinn, die aus einem Herkunftsland mit Abschiebestopp kommen.
- Für die Dauer einer Einstiegsqualifizierung sollte ebenfalls die Abschiebung ausgesetzt werden, um Arbeitgebern und Geflüchteten Rechtssicherheit zu gewährleisten. Sollte es zu einer Ausbildungsübernahme nach der Einstiegsqualifizierung kommen, kann der Geflüchtete noch innerhalb der Einstiegsqualifizierung die Ausbildungsduldung beantragen und direkt in die Ausbildungsduldung übergehen.

Beschäftigungsduldung praxisrelevant gestalten

Die Voraussetzungen für die neu vorgesehene Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG-E) sind zu den bestehenden Bleiberechtsregelungen relativ hoch. Die Regelung sollte so gestaltet werden, dass sie überhaupt Anwendungsfälle finden kann. Hier sollten die Voraussetzungen nochmal überdacht werden (18-monatige sozialversicherungspflichtige

Beschäftigung praxisgerecht auf 12 Monate zu reduzieren, Teilzeitbeschäftigung bei z. B. Alleinerziehenden erlauben). Die Stichtagsregelungen sind sehr komplex.

Grundsätzlich bieten die bestehenden Regelungen bereits eine Vielzahl von Bleibemöglichkeiten. Für die Wirksamkeit der Beschäftigungsduldung sowie bestehenden Regelungen ist es notwendig, dass sie durch die Ausländerbehörden im Sinne der Betroffenen ausgelegt und angewendet werden. Auch im Rahmen des Ermessens z. B. bei § 25 Abs. 5 AufenthG müssen die Ausländerbehörden das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses, Deutschkenntnisse und die Integration in die Lebensverhältnisse in Deutschland berücksichtigen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de