

## **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**

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

## A. Vorbemerkungen

Das Präsidium des Deutschen Vereins hat am 20. März 2019 eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung verabschiedet (DV 04/19).<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

Der **Gesetzentwurf der Bundesregierung** soll das Arbeitsmigrationsrecht „insgesamt übersichtlicher und transparenter“ gestalten.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

Auch der Entwurf der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** nimmt sich – neben einer materiellen Liberalisierung – die Systematisierung und Vereinfachung des Rechts zum Ziel.<sup>5</sup> 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

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

<sup>2</sup> Fußn. 1, S. 195.

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

<sup>4</sup> Fußn. 1, S. 196.

<sup>5</sup> 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“.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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](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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> Die Statistik der BA bildet nicht überall einen Fachkräftemangel ab, wo Engpässe auch in sozialen Berufen absehbar sind.<sup>14</sup> Die BA weist selbst darauf hin, dass die Engpassanalyse Fachkräftemangel nur unvollständig abbilde.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Der Deutsche Verein hat deshalb darauf hingewiesen, dass aufenthaltsrechtliche Verbesserungen nur dann erfolgreich sein können, wenn zugleich die mit den Eckpunkten und dem vor-

<sup>12</sup> BT-Drucks. 19/8252, S. 67.

<sup>13</sup> Fußn. 1, S. 197.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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**<sup>18</sup> 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“<sup>19</sup> – 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,<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

Damit wird ein Vorschlag aus der aktuellen Diskussion über die Frage aufgegriffen, wie auch informell erworbene Qualifikationen berücksichtigt werden können.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

---

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.<sup>26</sup> § 26 Abs. 2 BeschV – sogenannte Westbalkanregelung – ermöglicht, zunächst befristet bis Ende 2020, das Gleiche für Staatsangehörige aus sechs Drittstaaten Südosteuropas.<sup>27</sup> 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,<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

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 Rechtssicherheit<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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 Ausbildungsstätte, sondern auch die Ausbildungsform kann gewechselt werden. Der Begründung zufolge soll Auszubildenden ausdrücklich ermöglicht werden, den Status – gemeint ist der Aufenthaltswitz – zu wechseln.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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“.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> 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 Eckpunkten<sup>39</sup> eine gezielte Werbestrategie zur Gewinnung von Fachkräften vor. Dabei stellt sie auch die Etablierung von Ausbildungsangeboten im Ausland in Aussicht.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup>

## **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.<sup>42</sup>

## 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.<sup>43</sup> Es ist konsequent, den Personengruppen, die in Deutschland arbeiten können, einheitlich auch den Zugang zur Arbeitssuche zu eröffnen, sofern ihr Lebensunterhalt gesichert ist.

<sup>42</sup> Fußn. 1, S. 198 f.

<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

## 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,

<sup>44</sup> Fußn. 1, S. 200.

<sup>45</sup> Fußn. 1, S. 200.

<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> 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

<sup>47</sup> 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,<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> Zugleich wird im Gesetzentwurf benannt: „(...) ein Anspruch auf Sozialleistungen besteht während der Arbeitsplatzsuche nicht.“<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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“<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup>

Der Deutsche Verein hat mehrere vorgesehene Änderungen im Gesetzentwurf der **Bundesregierung** positiv bewertet:<sup>56</sup> 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,<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup>

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.<sup>59</sup>

## H. Aufenthaltsverfestigung

Die meisten Aufenthaltstitel werden als zunächst befristete, verlängerbare Aufenthaltserlaubnis erteilt. Nach fünf Jahren kann in der Regel<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup>

## 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.<sup>64</sup> 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,<sup>65</sup> teils über einjährigen Wartezeiten.<sup>66</sup> Der Deutsche Verein hat daher eine Aufstockung des Personals angeregt.<sup>67</sup>

## 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.<sup>68</sup> 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“<sup>69</sup> müsse.

## K. Attraktivität der Rahmenbedingungen

Der Deutsche Verein hat darauf hingewiesen, dass das Aufenthaltsrecht weder isoliert betrachtet noch überschätzt werden dürfe.<sup>70</sup> 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“<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup> 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](http://www.deutscher-verein.de)

E-Mail [info@deutscher-verein.de](mailto:info@deutscher-verein.de)