

## Bundesagentur für Arbeit

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

## Einordnung

### Arbeitskräftepotenziale in Abgrenzung zur Fachkräftedebatte

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

### Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zeigt zunehmend Fachkräfteengpässe

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

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

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

### Die innereuropäische Migration stößt perspektivisch an ihre Grenzen

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

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

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

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

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

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

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

#### a) Rekrutierung über Partnerschaftsabkommen (Vermittlungsabsprachen)

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

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

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

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

b) Transparenz über die Einrichtung einer Servicestelle Anerkennung

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

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

**Einheitliche, maßvolle Anforderungen an das Sprachniveau vereinfachen die Verfahren**

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

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

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

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