

Fachkräfteeinwanderung voranbringen, bürokratische Hürden abbauen

Stellungnahme zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

29. Mai 2019

Zusammenfassung

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

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

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

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



der administrativen Arbeiten führen zu Umorientierungen in andere Länder.

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

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

kation auf der Grundlage von langjähriger Berufserfahrung aufnehmen können sollen

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

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

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

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

Neben den genannten besonders wichtigen Punkten gibt es weitere Verbesserungsbedarfe:

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

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

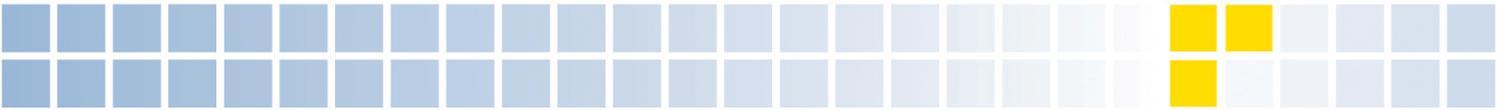
- Für die geplante Zentrale Servicestelle für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, angesiedelt bei der BA bzw. der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), muss die Finanzierung grundsätzlich über Steuermittel erfolgen. Dies gilt auch im Falle einer Zuweisung der Anerkennungsberatung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

Im Einzelnen

Wegfall der Vorrangprüfung und Engpassberufe richtig

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

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



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

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

Beschäftigung in der Zeitarbeit ermöglichen

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Regelung zur Teilanerkennung präzisieren und ergänzen

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

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



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

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

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

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

Verfahren und Prozesse bei der Zuwanderung umfassend verbessern

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

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

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

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

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



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

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

Schaffung zentraler Ausländerbehörden extrem wichtig

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

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

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

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren sinnvoll – Unklarheiten beseitigen

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

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



Ausbildung in Deutschland leichter ermöglichen

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

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

Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte vereinheitlichen

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

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

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

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

Migrationsabkommen unbürokratisch umsetzen

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



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

Anerkennungsberatung grundsätzlich aus Steuermitteln finanzieren

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

Zuwanderung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung unbürokratischer ausgestalten

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

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

Ansprechpartner:
BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen
Arbeitgeberverbände
Arbeitsmarkt
T +49 30 2033-1400
arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.