



08.03.02.2023 // *Verbändeanhörung BMAS und BMI*

STELLUNGNAHME ZUM

ENTWURF EINES GESETZES ZUR WEITERENTWICKLUNG DER FACHKRÄFTEEINWANDERUNG

Davit Adunts, Herbert Brücker, Tanja Fendel, Andreas Hauptmann, Philipp Jaschke, Sekou Keita, Regina Konle-Seidl, Yuliya Kosyakova, Ehsan Vallizadeh

In aller Kürze

- Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der stark gestiegenen Anspannung bei der Besetzung offener Stellen ist eine Ausweitung der Erwerbsmigration aus Drittstaaten auf 300.000 bis 350.000 Personen pro Jahr volkswirtschaftlich sinnvoll.
- Der Gesetzentwurf sieht viele sinnvolle Regelungen innerhalb des bisherigen Systems der Steuerung der Erwerbsmigration vor. Dazu zählen die Neudefinition der Qualifikationsanforderungen des Zielberufs, die Senkung der Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU und geringfügige Erleichterungen der Einreise zur Anerkennung von Berufsabschlüssen. Diese Maßnahmen werden allerdings die Einwanderung von Arbeitskräften mit Berufs- und Hochschulabschlüssen nur sehr begrenzt erweitern, weil an der wesentlichen Hürde, der Anerkennung beruflicher Abschlüsse, festgehalten wird.
- Der Gesetzentwurf sieht als neue Säule ein Punktesystem für die Einwanderung zur Arbeitssuche vor. Es ist allerdings fraglich, wie attraktiv diese Regelung ist, weil sie den Aufenthalt auf die Arbeitssuche begrenzt, während der allerdings eine Nebenbeschäftigung von 20 Wochenstunden ausgeübt werden kann. Sinnvoll wäre die Einführung einer angebotsorientierten, aber kontingentierte Säule der Einwanderung zu Erwerbszwecken, die zur allgemeinen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigt.

1 Der Entwurf der Beschäftigungsordnung enthält weitere wesentliche Neuregelungen, auf die in einer gesonderten Stellungnahme eingegangen wird.

2 Einleitung

Das Bundesministerium des Inneren und für Heimat und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales haben den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vorgelegt. Der Gesetzentwurf enthält Veränderungen des Aufenthaltsgesetzes, des Staatsangehörigkeitsgesetzes, des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes, der Beschäftigungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung und der AZRG-Durchführungsverordnung. Die wesentlichen materiellen Änderungen betreffen die Regelungen für den Zuzug und Aufenthalt über die Blaue Karte EU, für den Zuzug von Fachkräften, den Zuzug zur Arbeitssuche („Chancenkarte“) und die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Studien- und Ausbildungsabsolventinnen und -absolventen in Deutschland. Diese Stellungnahme beschränkt sich auf die wesentlichen Neuregelungen, die alle das Aufenthaltsgesetz betreffen. Der Gesetzentwurf ist gemeinsam zu betrachten mit dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Diese Verordnung enthält ebenfalls wichtige materielle Änderungen, wie die Möglichkeit des Verzichts auf die Anerkennung von Abschlüssen als gleichwertig bei dem Überschreiten von Gehaltsschwellen, die Entfristung und Erhöhung des Kontingents bei der sogenannten Westbalkanregelung, die Erweiterung der Möglichkeiten für die kontingentierte kurzfristige Beschäftigung sowie die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Pflegehilfskräfte. Auf diesen Verordnungsentwurf wird in einer gesonderten Stellungnahme eingegangen. Bei der Bewertung des Gesamtvorhabens in dieser Stellungnahme (Abschnitt 4 und Abschnitt 6) werden aber die zentralen Änderungen des Verordnungsentwurfs mitberücksichtigt.

Diese Stellungnahme ist wie folgt gegliedert: Wir beginnen mit der Problembeschreibung und Formulierung von Zielen in dem Gesetzentwurf vor dem Hintergrund des Forschungsstands zu den wesentlichen demografischen und strukturellen Trends im Arbeitsmarkt, der bisherigen Entwicklung der Arbeits- und Fachkräfteeinwanderung und dem Einwanderungsbedarf in Deutschland (Abschnitt 3). Darauf aufbauend nehmen wir zu den wesentlichen Aspekten des Gesamtpakets (Abschnitt 4) und zu den einzelnen Neuregelungen in dem Gesetzentwurf Stellung (Abschnitt 5). Abschnitt 6 zieht die zentralen Schlussfolgerungen.

3 Problembeschreibung und Ziele des Gesetzentwurfs

3.1 Ausgangslage

Der Gesetzentwurf hebt in der Beschreibung der Ausgangslage zutreffend hervor, dass die Zahl der offenen Stellen in Deutschland steigt und in weiten Teilen der Wirtschaft zunehmend Probleme bei der Besetzung von offenen Stellen und Ausbildungsplätzen bestehen. Dies beeinträchtigt schon jetzt die wirtschaftliche Entwicklung. Zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels und der Digitalisierung sowie zur Sicherung des Wohlstands, der sozialen Sicherungssysteme und des damit verbundenen sozialen Zusammenhalts müssen deshalb gute Rahmenbedingungen für die Fachkräftesicherung geschaffen werden. Zur Bedarfsdeckung gelte es zwar weiterhin, in erster Linie inländische und innereuropäische Potenziale zu heben, erkennbar sei jedoch bereits heute, dass dies nicht ausreiche, um den Fach- und Arbeitskräftebedarf zu sichern (Abschnitt A Gesetzentwurf).

Aus gesamtwirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist die Beschreibung der Ausgangslage in dem Gesetzentwurf weitgehend zutreffend. Für das weitere Verständnis der Stellungnahme ist es jedoch wichtig einen Teil der Argumente zu ergänzen, um die Hintergründe für die Bewertung des Gesetzesvorhabens zu erläutern: Auch bei einer weiter zunehmenden Ausschöpfung der inländischen Potenziale durch eine weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren und der Umsetzung der beschlossenen Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ist unter realistischen Annahmen eine Nettoeinwanderung von 400.000 Personen pro Jahr notwendig, um das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren (Fuchs et al. 2021). Eine solche Nettoeinwanderung erfordert bei dem gegenwärtigen Verhältnis von Zu- und Fortzügen in etwa 1,6 Millionen Zuzügen in Deutschland (eigene Berechnungen auf Grundlage von Statistisches Bundesamt 2022).¹ In einem hypothetischen Szenario ohne Wanderungen würde das Erwerbspersonenpotenzial dagegen bis zum Jahr 2060 um 35 Prozent sinken. Auch wenn das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland stabilisiert wird, wird der modifizierte Altenquotient, definiert als das Verhältnis der Bevölkerung, die das Renteneintrittsalter überschritten hat, zum Erwerbspersonenpotenzial, von 43 Prozent 2020 auf 59 Prozent im Jahr 2060 oder um 37 Prozent steigen (Fuchs et al. 2021).

Damit sind erhebliche Belastungen für die Sozialversicherungssysteme und öffentlichen Finanzen verbunden, die zu erheblichen Verteilungsproblemen zwischen den Generationen, aber auch zwischen den sozialen Gruppen innerhalb der Generationen führen. Es ist nicht realistisch, auch aufgrund des Trends zur Tertiarisierung und des unterdurchschnittlichen Produktivitätswachstums im Dienstleistungssektor, dass diese Effekte durch ein höheres Produktivitätswachstum kompensiert werden können. Durch Migration kann der Anstieg des Altenquotienten zwar nicht verhindert werden, auch weil die Lebenserwartung der

¹ Bei der Ermittlung dieses Verhältnisses wurde die Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes zugrunde gelegt. Nach der abweichenden Statistik des Ausländerzentralregisters entsprechen einer Nettoeinwanderung von 400.000 Personen etwa 1,4 Millionen Zuzüge.

Migrationsbevölkerung steigt, aber erheblich abgemildert werden. Migration kann damit, sofern die Arbeitsmarktintegration der Einwanderinnen und Einwanderer erfolgreich gelingt, erheblich zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme und der öffentlichen Finanzen beitragen. Es liegen auch empirische Befunde vor, dass Migration in offenen Volkswirtschaften durch steigende Skalenerträge und Diversität zu positiven Produktivitäts- und Wachstumseffekten führen kann (Alesina et al. 2016; Ottaviano/Peri 2006; Südekum et al. 2014). Ob und in welchem Umfang dies gelingt, hängt wesentlich von der Steuerung der Einwanderung ab.

Im vergangenen Jahrzehnt konnte der Rückgang der deutschen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Zuge des demografischen Wandels durch die Einwanderung von ausländischen Staatsangehörigen fast vollständig kompensiert werden. Von 2010 bis 2022 ist die Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland durch Einwanderung von 2,4 auf 5,8 Millionen Personen, d. h. um 141 Prozent gestiegen; die Beschäftigung von deutschen Staatsangehörigen ist im gleichen Zeitraum von 31 auf 33 Millionen Personen gewachsen (+7 %) (Brücker et al. 2022). Dieser Beschäftigungsanstieg hat im vergangenen Jahrzehnt erheblich zum Wirtschaftswachstum und steigenden Steuer- und Abgabeneinnahmen beigetragen. Allerdings sind durch den demografischen Wandel die Potenziale für eine weitere Steigerung der inländischen Beschäftigung beschränkt. Zwar können durch die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und den Rückgang der Teilzeitarbeit von Frauen und eine steigende Erwerbsbeteiligung von Älteren, u.a. wenn die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre vollständig umgesetzt ist, und einen weiteren Rückgang der Erwerbslosigkeit, die inländischen Potenziale noch etwas stärker ausgeschöpft werden. Aber bereits in den letzten Jahren wurde das Beschäftigungswachstum in Deutschland fast ausschließlich durch ausländische Arbeitskräfte getragen, u. a. weil die Zahl der Inländer im erwerbsfähigen Alter jedes Jahr um rund 350.000 Personen sinkt. Künftig wird Deutschland zur Stabilisierung und gegebenenfalls einer weiteren Erhöhung der Erwerbspersonen und Erwerbstätigen zunehmend auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein.

Zugleich beobachten wir einen steigenden Anspannungsgrad im Arbeitsmarkt: Die Zahl der offenen Stellen ist von 800.000 im Jahr 2010 auf knapp 2 Millionen im vierten Quartal 2022 gestiegen, das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen von 3,4 im Jahr 2010 auf 1,2 im vierten Quartal 2022 gesunken. Damit ergeben sich Engpässe bei der Besetzung offener Stellen und längere Vakanzzeiten in fast allen Arbeitsmarktsegmenten. Das Verhältnis der offenen Stellen zur Beschäftigung ist am unteren und oberen Ende des Qualifikationsspektrums, also bei den Helfertätigkeiten auf der einen und bei den Experten- und Spezialistentätigkeiten auf der anderen Seite, besonders hoch. Allerdings ist die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der Helfer*innen ebenfalls immer noch überdurchschnittlich hoch. Das Verhältnis von offenen Stellen zu Beschäftigten und das Beschäftigungswachstum hat sich zwar in der Mitte des Qualifikationsspektrums, bei den Fachkräften, unterdurchschnittlich entwickelt, aber auch hier wurde ein historischer Höchststand erreicht. Zwar unterscheidet sich der Spannungsgrad im Arbeitsmarkt nach Regionen, Wirtschaftszweigen, Qualifikationsgruppen und Berufen, er hat aber flächendeckend im deutschen Arbeitsmarkt stark zugenommen. Auch besteht ein steigender Arbeitskräftebedarf nicht alleine bei den Fachkräften, Spezialist*innen und Expert*innen, sondern auch bei den Helfer- und Anlernertätigkeiten. Insgesamt sind, wie der Gesetzentwurf zu Recht hervorhebt, von der Einwanderung und der Beschäftigung zusätzlicher

Arbeitskräfte positive gesamtwirtschaftliche Effekte zu erwarten, während mögliche Verdrängungs- und Lohneffekte im Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund des steigenden Anspannungsgrad bei der Besetzung offener Stellen gar nicht oder eher gering ausfallen dürften.

Die volkswirtschaftlichen Effekte der Einwanderung von Arbeitskräften hängen ganz wesentlich davon ab, ob die Arbeitsmarktintegration erfolgreich gelingt. Die empirischen Befunde zeigen, dass eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration nicht nur von der Qualifikation der Arbeitskräfte, Sprachkenntnissen u. ä. Faktoren abhängen, sondern ganz wesentlich durch die Zugangswege beeinflusst werden (Adunts et al. 2022). So sind die Beschäftigungschancen eines Hochschulabsolventen, der über die Wege der humanitären Migration nach Deutschland gekommen ist, kurz- und mittelfristig geringer als von einer Person ohne beruflichen Abschluss, die über einen Zugangsweg zu Erwerbszwecken nach Deutschland zugezogen ist. Generell sind die kurz- und mittelfristigen Beschäftigungschancen von Migrant*innen, die ein Visum oder einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken in Anspruch genommen haben, ebenso wie die von Unionsbürger*innen, sehr viel höher als bei Einwander*innen, die über andere Zugangswege gekommen sind (ebd.).

Grundsätzlich ist das Potenzial von Menschen, die nach Deutschland migrieren wollen, hoch: In der weltweiten Gallup-Befragung nannten 11 Prozent der Menschen, die 2021 auswandern wollen, Deutschland als Zielland der ersten Wahl, 2010 waren es noch 6 Prozent. Deutschland ist damit nach den USA (21 %) das am häufigsten genannte Zielland von Menschen mit Migrationsabsichten (Gallup 2022). Dies steht im Zusammenhang mit der günstigen Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland. Deutschland hat zwar durch die Sprache Nachteile gegenüber englisch- und französisch- und spanischsprachigen Einwanderungsländern, dies wird aber offensichtlich durch die günstigen Arbeitsmarktbedingungen und die stabilen sozialen und politischen wirtschaftlichen Verhältnisse wettgemacht. Obwohl die Ungleichverteilung der Verdienste in Deutschland und damit die relativen ökonomischen Migrationsanreize für Migrant*innen mit einem hohen Verdienstpotezial in Deutschland geringer als in den USA ausgeprägt ist, ist der Anteil der Hochqualifizierten unter den Personen, die nach Deutschland migrieren wollen, ähnlich hoch wie in den USA (Gallup 2022).

Mit einem Wanderungssaldo von durchschnittlich 300.000 Personen pro Jahr seit der Wiedervereinigung (Statistisches Bundesamt 2022) zählt Deutschland nicht nur in absoluten Größen, sondern auch relativ zur Bevölkerung zu den bedeutendsten Zielländern der Migration in der OECD. Im vergangenen Jahrzehnt ist der durchschnittliche Wanderungssaldo auf 450.000 Personen gestiegen, wobei die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen EU-Mitgliedsstaaten und der Anstieg der Fluchtmigration 2015/2016 eine wichtige Rolle gespielt haben. Insgesamt entfielen in den Jahren von 2010 bis 2021 51 Prozent der Zuzüge auf Unionsbürger*innen, 13 Prozent auf den Zuzug von Schutzsuchenden, 8 Prozent auf den Familiennachzug, 5 Prozent auf die Bildungsmigration und 4 Prozent auf den Zuzug zu Erwerbszwecken. Letzteres entspricht einem Anteil von 8 Prozent an den Zuzügen aus Drittstaaten (Tabelle A1).

Die Wanderungsstruktur unterliegt einem schnellen Wandel. So ist der Wanderungssaldo von Unionsbürgern (ohne Deutschland) bereits von 329.000 Personen im Jahr 2015 auf 92.000 Personen im Jahr 2021 gesunken. Er wird voraussichtlich aufgrund der bereits weit

fortgeschrittenen Ausschöpfung des Wanderungspotenzials, den steigenden Pro-Kopf-Einkommen, dem demografischen Wandel und zunehmenden Arbeitsmarktengpässen in den Herkunftsländern im Verlauf dieses Jahrzehnts weiter deutlich sinken, voraussichtlich auf unter 50.000 Personen p. a. Damit können die innereuropäischen Potenziale nur noch einen geringen Beitrag zur Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland leisten. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine sind zwar rund eine Million Menschen nach Deutschland geflohen, allerdings ist damit zu rechnen, dass ein erheblicher Teil in die Ukraine zurückkehren wird. Zudem handelt es sich bei der Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine primär um eine humanitäre Frage. Auch wenn ein Teil der geflüchteten Menschen in Deutschland verbleiben und hier einer Erwerbstätigkeit nachgehen wird, so ist nicht davon auszugehen, dass der Arbeits- und Fachkräftebedarf im Wesentlichen durch Fluchtmigration gedeckt werden kann.

Vor diesem Hintergrund sprechen drei Gründe dafür, dass die Erwerbsmigration aus Drittstaaten erheblich erhöht werden muss, wenn das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland zur Sicherung des Wohlstands und der sozialen Sicherungssysteme stabilisiert oder erhöht werden soll: Erstens sind aufgrund des demografischen Wandels die inländischen Potenziale auch bei einer weiteren Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren schon stark ausgeschöpft worden, einzig die Erhöhung der Lebensarbeitszeit und der in der Kalenderzeit geleisteten Arbeitszeit, u. a. durch die Verringerung der Teilzeitarbeit von Frauen, könnten einen zentralen Beitrag zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials bzw. des Gesamtpotenzials der Arbeitszeit leisten. Zweitens sind die innereuropäischen Potenziale ebenfalls bereits weitgehend ausgeschöpft. Drittens schließlich zeigt die vorliegende empirische Evidenz, dass sich Personen, die die verschiedenen Zuzugswege der gesteuerten Erwerbsmigration nutzen, gemeinsam mit den Unionsbürger*innen auch mittel- und langfristig durch hohe Beschäftigungs- und Erwerbstätigenquoten auszeichnen und mithin einen erheblichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und der fiskalischen Bilanz der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme leisten.

3.2 Bilanz der gesteuerten Erwerbsmigration in Deutschland

Deutschland hat mit dem Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung im Jahr 2005 erstmals seit dem Anwerbestopp wieder die Möglichkeit zur Einwanderung zu Erwerbszwecken für Staatsangehörige aus Drittstaaten eröffnet. Diese Regelungen wurden mehrfach novelliert, zuletzt durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019, das zum 1. März 2020 in Kraft getreten ist. Der bisherige Rechtsrahmen sieht verschiedene Möglichkeiten für den Zuzug zu Erwerbszwecken vor, darunter für Arbeitskräfte mit in Deutschland als gleichwertig oder vergleichbar anerkannten Berufs- und Hochschulabschlüssen, von Selbständigen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, zur Arbeitssuche und zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen. Daneben sieht es Sonderregelungen für bestimmte Gruppen vor, etwa für Staatsangehörige aus den Westbalkanstaaten, bei denen auf Qualifikationsauflagen verzichtet wird.

Die Zahl der Personen, die über einen Aufenthaltstitel oder ein Visum zu Erwerbszwecken zugezogen sind, ist von rund 29.000 im Jahr 2010 auf 64.000 im Jahr 2019 gestiegen, denen im Jahr 2019 allerdings auch 22.000 Fortzüge von Personen mit einem Aufenthaltstitel zu

Erwerbszwecken gegenüberstanden (BAMF 2020). Im Zuge der Pandemie im Jahr 2020 sind die Zuzüge von Personen mit einem Aufenthaltstitel oder Visum zu Erwerbszwecken auf 29.000, im Jahr 2021 auf 40.000 Personen eingebrochen (BAMF 2021, 2022). Die Zuzüge zu Erwerbszwecken sind damit im Jahr 2020 um 55 Prozent gesunken, während die Zuzüge insgesamt nach Deutschland im gleichen Jahr nur um 35 Prozent gesunken sind. Zwar können durch die Pandemie noch keine Schlussfolgerungen zu den Migrationswirkungen des 2019 beschlossenen und 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes gezogen werden, aber es gibt zumindest auch keine Anhaltspunkte, dass es zu einer wesentlichen Steigerung der Arbeits- und Fachkräfteeinwanderung geführt hat. Für das Jahr 2022 liegen noch keine Daten für die Zuzüge nach Aufenthaltszwecken vor, aufgrund der allgemeinen Entwicklung der Zuzüge und der Länderstruktur kann davon ausgegangen werden, dass sich die Einwanderung zu Erwerbszwecken wieder erholt hat. Ein massiver Anstieg der Erwerbszuwanderung über das Niveau von 2019 hinaus ist allerdings eher unwahrscheinlich.

Mit einem Anteil von 4 Prozent an den Zuzügen insgesamt und von 8 Prozent an den Zuzügen aus Drittstaaten waren die Zuzüge zu Erwerbszwecken auch im Vergleich mit anderen Einwanderungsländern im letzten Jahrzehnt gering. Es wird neben der Erwerbsmigration immer andere Zugangswege wie den Familiennachzug, die Migration zu Studien- und Ausbildungszwecken oder die humanitäre Migration geben. Auch diese Personen beteiligen sich am Arbeitsmarkt, wenn auch häufig zu geringeren Anteilen oder langsamer, als Personen, die über einen Aufenthaltstitel oder Visum zu Erwerbszwecken zuziehen. Die Bildungsmigration kann zwar mittel- und langfristig auch einen zentralen Beitrag für die Ausweitung des Arbeitskräftepotenzials leisten, allerdings ist zu berücksichtigen, dass nur gut ein Drittel der aus dem Ausland zugezogenen Studierenden in Deutschland verbleiben. In einem klassischen Einwanderungsland wie Kanada entfallen beispielsweise rund ein Drittel der Zuzüge auf die Erwerbsmigration. In Deutschland entsprechen einem Wanderungssaldo von 400.000 Personen rund 1,6 Millionen Zuzüge, ein Drittel davon wären 533.000 Personen. Auch wenn man berücksichtigt, dass ein Teil der Zuzüge nach Deutschland temporär sind und auf die Staatsangehörigen aus der EU künftig immer noch ein Viertel der Einwanderung entfallen wird, so müssten sich die Zuzüge von Staatsangehörigen aus Drittstaaten mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken auf 300.000 bis 350.000 Personen belaufen, wenn ähnliche Proportionen wie in einem Einwanderungsland wie Kanada und ein Wanderungssaldo von 400.000 Personen erreicht werden sollen. Auf jeden Fall ist eine deutliche Steigerung der Migration von Personen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken notwendig, wenn gleichermaßen das Erwerbspersonenpotenzial stabilisiert oder erhöht werden und eine gute Arbeitsmarktintegration der Migrant*innen sichergestellt werden soll.

3.3 Gesetzesziele

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Mobilisierung der inländischen und innereuropäischen Potenziale nicht ausreichen wird, um den Fachkräftebedarf in Deutschland zu decken und will deshalb die Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten erhöhen. Er geht ferner davon aus, dass untergesetzliche Maßnahmen hierfür nicht ausreichend sind. Mit den angestrebten Maßnahmen des Gesetzentwurfs soll die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften um 50.000, mit den weiteren Maßnahmen des Verordnungsentwurfs um

insgesamt 65.000 Personen erhöht werden. Hinzu kommen weitere 58.500 Personen, die im Rahmen der Westbalkanregelung (25.000), als kurzfristig kontingentierte Beschäftigte (30.000) und Pflegehilfskräfte (3.500) einwandern sollen, also zusammen zusätzlich 123.500 Personen. Bei einem Ausgangsniveau von 40.000 Personen im Jahr 2021 bzw. 64.000 Personen im Jahr 2019 ergäben sich folglich insgesamt Zuzüge von 163.500 bis 197.500 Drittstaatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken, denen allerdings auch erhebliche Fortzüge jedes Jahr gegenüberstehen. Schließlich ist ein Teil der Zuzüge temporär, so dass die Vollzeitäquivalente geringer ausfallen.

Eine solche Steigerung der Einwanderung zu Erwerbszwecken wäre gegenüber dem Ausgangsniveau erheblich, allerdings ist es fragwürdig, ob dies mit den Maßnahmen des Gesetzes- und Verordnungsentwurfs tatsächlich erreicht werden kann (s.u.). Selbst wenn die angestrebten Größenordnungen erreicht würden, wäre dies jedoch mittel- und langfristig nicht ausreichend, um dem demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials entgegenzuwirken und zugleich die gute Integration der Einwanderinnen und Einwanderer in den Arbeitsmarkt sicher zu stellen. Dazu müssten unter Berücksichtigung der Rückwanderung höhere Größenordnungen angestrebt werden. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass auch andere Formen der Migration zum Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland beitragen.

Allerdings können ähnliche Größenordnungen wie in Kanada und anderen Einwanderungsländern nicht sofort erreicht werden. Dies wird auch dann, wenn gesetzlich und untergesetzlich die richtigen Weichenstellungen getroffen werden, längere Zeiträume in Anspruch nehmen. Vor diesem Hintergrund muss die Wirksamkeit der gesetzlichen Maßnahmen fortlaufend überwacht und evaluiert werden um zu überprüfen, ob die getroffenen Maßnahmen ausreichend sind, um das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland zu stabilisieren oder auch, vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartung, zu erhöhen und zugleich die gute Arbeitsmarktintegration der eingewanderten Personen sicher zu stellen. Eine solche Evaluation ist im Gesetzesvorhaben grundsätzlich vorgesehen.

4 Grundlegende Bewertung

4.1 Grundsätze und Defizite der bisherigen Steuerung der Erwerbsmigration

Mit dem Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung im Jahr 2005 hat sich Deutschland für ein durch Mindestkriterien gesteuertes System der Steuerung der Erwerbsmigration entschieden, in dem für den Zuzug simultan zahlreiche Kriterien und Auflagen erfüllt werden müssen. Die verschiedenen Gesetzesnovellierungen seit 2005, zuletzt durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019, haben die einzelnen Zuzugsmöglichkeiten erweitert, aber an den grundlegenden Prinzipien der Steuerung festgehalten. So müssen Fachkräfte für den Zuzug im Regelfall (i) über Berufs- oder Hochschulabschlüsse verfügen, die in dem Land des Erwerbs staatlich anerkannt sind, (ii) diese Abschlüsse in Deutschland als gleichwertig anerkennen lassen bzw. bei Studienabschlüssen nachweisen, dass sie mit den Abschlüssen

deutscher Studiengänge vergleichbar sind, (iii) eine verbindliche Arbeitsplatzzusage nachweisen, (iv) nachweisen, dass die Arbeitsplatzzusage der Qualifikation des erlernten Berufs entspricht, (v) die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erreichen, die u.a. die Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen überprüft. Bei der Blauen Karte EU müssen zusätzlich Mindestverdienstschwel­len überschritten werden. Zusätzlich besteht die Möglichkeit der Einreise zur Anerkennung von Berufsabschlüssen und zur Arbeitssuche, die jedoch wiederum an zahlreiche Auflagen gebunden sind (vgl. Brücker et al. 2019; Adunts et al. 2022, Abschnitt 6.2).

Systeme, die über Mindestkriterien gesteuert werden, wirken leicht sehr restriktiv, weil alle Bedingungen erfüllt werden müssen. Demgegenüber können bei Punktesystemen einzelne Kriterien gegeneinander substituiert werden. Durch Mindestkriterien gesteuerte Systeme müssen sich deshalb auf wenige Kriterien beschränken, wenn sie nicht prohibitiv wirken sollen (Brücker et al. 2012, Kapitel 1; Brücker 2015; Chaloff/Lemaitre 2009; McHale/Rogers 2009). Beide Systeme können angebotsseitige Kriterien (z. B. Qualifikation, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter etc.) und nachfrageseitige Kriterien (z. B. Arbeitsplatzzusagen) miteinander kombinieren (Brücker et al. 2012; Chaloff/Lemaitre 2009). Dies ist auch in Deutschland der Fall, wo Qualifikationsauflagen mit Arbeitsplatzzusagen kombiniert werden.

Obwohl die rechtlichen Zugangsmöglichkeiten durch die verschiedenen Gesetzesnovellierungen in Deutschland erweitert wurden, hat der bisherige Rahmen die Erwartungen an die Steuerung der Fachkräfte- und sonstigen Arbeitsmigration noch nicht erfüllt, auch wenn die Wirkungen der Neuregelungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes noch nicht abschließend beurteilt werden können. So wurden 2021 nur rund 2.500 Aufenthaltserlaubnisse nach den Regelungen für Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen und rund 3.000 für Fachkräfte mit akademischen Abschlüssen erteilt, rund 12.000 Personen erhielten eine Blaue Karte EU. Die Möglichkeiten für den Zuzug zur Arbeitssuche wurden mit rund 200 Personen fast gar nicht genutzt (Graf 2022). Insgesamt entfielen unter den für neu zugezogene Personen erteilten Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken nur rund 25.000 auf Titel mit Qualifikationsauflagen (61 %), rund 15.000 auf Titel ohne Qualifikationsauflagen (39 %) (Tabelle A2). Auch wenn man berücksichtigt, dass die Zuzüge zu Erwerbszwecken 2022 gegenüber 2021 gestiegen sein dürften, spricht dies nicht dafür, dass das bisherige System den Anforderungen an die Steuerung der Erwerbsmigration bei einem steigenden Arbeits- und Fachkräftebedarf gerecht wird.

Eine der wesentlichen Hürden, mit hoher Wahrscheinlichkeit die wesentliche Hürde, dürfte in dem Nachweis der Gleichwertigkeit der beruflichen Abschlüsse bzw. der Vergleichbarkeit von Hochschulabschlüssen als Voraussetzung für den Zuzug von Fachkräften liegen. Dies wird in dem deutschen System der Fachkräfteeinwanderung besonders restriktiv gehandhabt, weil der Nachweis geführt werden muss, dass der Abschluss gleichwertig mit einem Referenzberuf in Deutschland ist. Dies ist, vor dem Hintergrund des weltweit bis auf wenige andere Länder nicht vergleichbaren dualen Ausbildungssystem in Deutschland, vor allem im Bereich der beruflichen Abschlüsse häufig nur schwer oder gar nicht zu erreichen. Die Zahl der Anträge auf Anerkennung beruflicher Abschlüsse steigt zwar, ist aber viel zu gering um eine Fachkräfteeinwanderung in größerem Umfang zu ermöglichen. So wurden in Deutschland 2021 knapp 12.000 erstmalige Bescheide zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen für Personen mit einem Wohnort im Ausland erteilt (Böse/Schmitz 2022), von denen allerdings

auch ein Teil auf Staatsangehörige aus der EU entfällt. Mit knapp 9.000 beschiedenen Anträgen wurde das Antragsgeschehen durch die reglementierten Berufe dominiert, 3.000 beschiedene Anträge entfielen auf die nicht-reglementierten Berufe, obwohl nur 12 Prozent der Beschäftigten in Deutschland in einem reglementierten Beruf tätig sind (Brücker et al. 2020). Nur eine Minderheit der Anträge wird positiv beschieden, mehrheitlich werden Ausgleichsmaßnahmen gefordert, die für eine Anerkennung erfüllt sein müssen. Das betrifft bei den reglementierten Berufen 74 Prozent und bei den nicht-reglementierten Berufen 51 Prozent der Bescheide von Personen, die ihre Ausbildung in einem Drittstaat absolviert haben. 2 Prozent der Anträge wurden vollständig abgelehnt (ebd.).² Die Länge der Anerkennungsverfahren sinkt bei den nicht-reglementierten Berufen und stagniert bei den reglementierten Berufen. Sie beträgt in den reglementierten Berufen, bei Antragstellenden, die ihre Ausbildung in einem Drittstaat absolviert haben, ab der vollständigen Einreichung aller Unterlagen im Durchschnitt 101 Tage und im Mittel (Median) 36 Tage, bei den nicht-reglementierten Berufen im Durchschnitt 60 Tage und im Mittel 36 Tage. Sehr viel länger dauert die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen. Bei denjenigen, die einen Bescheid auf Anerkennung erhalten haben, belief sich die Dauer der Ausgleichsmaßnahmen im Durchschnitt auf 490 Tage, im Mittel auf 444 Tage (Böse/Schmitz 2022).

Auch wenn die Zahl der Anerkennungsanträge steigt, so ist es wenig realistisch, dass bei mehr als 100.000 qualifizierten Fachkräften pro Jahr eine Gleichwertigkeitsprüfung aus dem Ausland erfolgreich durchgeführt werden kann. Besonders beunruhigend ist die niedrige Zahl der Anträge in den nicht-reglementierten Berufen, die die große Mehrheit der Beschäftigung in Deutschland umfassen. Bei Hochschulabsolventen ist der Nachweis der Vergleichbarkeit eines Studienabschlusses zu einem in einem deutschen Studiengang erworbenen Abschluss leichter als bei beruflichen Abschlüssen zu führen, weil im Hochschulbereich die Studiengänge eher international vergleichbar sind als Ausbildungen in der beruflichen Bildung. Aber in der Praxis stützt sich die Zeugnis-Bewertung von Hochschulabsolventen auf die *anabin*-Liste der Kultusministerkonferenz, die aber die ausländischen Studiengänge nur unvollständig abdeckt. Auch dies dürfte die Zahl der Anerkennung von Hochschulabschlüssen und damit den Zuzug von Hochschulabsolvent*innen reduzieren.

Insgesamt ist es wenig wahrscheinlich, dass in Deutschland die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften substanziell gesteigert werden kann, wenn an dem Prinzip der Gleichwertigkeitsprüfung bzw. der Vergleichbarkeitsprüfung in der gegenwärtigen Form festgehalten wird. Aus internationaler Perspektive stehen zu dem bestehenden Verfahren bei den nicht-reglementierten Berufen verschiedene grundlegende Alternativen zur Verfügung (vgl. ausführlich Adunts et al. 2022 sowie Eberhardt/Annen 2014; Konle-Seidl 2017; OECD 2017a; OECD 2017b). Ein Teil der wichtigsten Einwanderungsländer wie die USA, Kanada und das Vereinigte Königreich verzichtet ganz auf Gleichwertigkeitsprüfungen, diesen Ländern ist ein staatlich anerkannter Abschluss aus dem Land, in dem er erworben wurde, ausreichend. Hier entscheidet letztlich, sofern Arbeitsplatzzusagen gefordert werden, der Arbeitsmarkt über den Wert im Ausland erworbener Abschlüsse. Diese Länder zeichnen sich allerdings durch weniger berufsfachlich strukturierte Arbeitsmärkte aus als Deutschland. In einer anderen Ländergruppe (zu diesen Ländern gehören Australien, Neuseeland, Dänemark, Norwegen und Schweden)

² Die Ergebnisse wurden allerdings nicht nach dem Wohnort der Antragstellenden ausgewiesen.

werden allgemeine Qualifikationsstandards von beruflichen Abschlüssen und mitunter auch informell erworbener Kompetenzen überprüft, nicht aber die Gleichwertigkeit der Abschlüsse zu einem Referenzberuf. Hierfür sind inzwischen unterschiedliche Verfahren erprobt worden, mit denen die Qualifikationsstandards häufig in wenigen Tagen überprüft werden können, wobei sich die Verfahren und die Dauer der Prüfung zum Teil deutlich unterscheiden. In einer dritten Ländergruppe, dazu gehören vor allem Deutschland und Österreich, muss die Gleichwertigkeit zu einem Referenzberuf nachgewiesen werden, was zu den o.g. Problemen führt.

Bei den reglementierten Berufen wird in den meisten Ländern eine Anerkennung der Qualifikationen gefordert. Dies wird auch in Zukunft in Deutschland unabdingbar sein. Allerdings besteht auch hier ein Reformbedarf: Die in Deutschland geforderten Qualifikationen sind häufig an die deutschen Arbeits- und Ausbildungsstrukturen gebunden und international wenig harmonisiert. Beispielsweise werden die Qualifikationen von hochqualifizierten Pflegefachkräften aus dem Ausland, die ihre Qualifikationen durch ein Studium erworben haben, in Deutschland wegen zu geringer Praxisanteile der Ausbildung nicht anerkannt. Langfristig wird Deutschland seine Ausbildungs- und Arbeitsstrukturen auch stärker an international häufig zu Grunde gelegte Standards anpassen müssen, um der zunehmenden internationalen Mobilität der Arbeitskräfte und dem Fachkräftebedarf Rechnung zu tragen (Fitzenberger 2023).

Vor diesem Hintergrund wird der Erfolg einer Reform der Steuerung der Fachkräfte- und Arbeitsmigration wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, das System der Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen zu verändern. Grundsätzlich stehen dafür zwei Wege offen: Man könnte in den nicht-reglementierten Berufen ganz auf eine Anerkennung der Abschlüsse in Deutschland verzichten, sofern die Personen über staatlich anerkannte Berufs- oder Hochschulabschlüsse verfügen, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, und eine Arbeitsplatzzusage mindestens auf Fachkraftniveau nachgewiesen wird. Eine Alternative wäre eine Feststellung allgemeiner Qualifikationsstandards nach dem Vorbild der o.g. zweiten Ländergruppe.

In Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration kann empirisch gezeigt werden, dass ein solches Vorgehen weitgehend risikolos wäre. Fachkräfte, die mit einer Arbeitsplatzzusage nach Deutschland einreisen, erreichen auch mittel- und langfristig Beschäftigungs- und Erwerbstätigenquoten, die denen der deutschen Bevölkerung entsprechen oder sie sogar übertreffen (Adunts et al. 2022). Insofern wären die Risiken begrenzt. Dies wäre für den deutschen Arbeitsmarkt keineswegs neu, auch bei den Staatsangehörigen aus der EU, bei der Westbalkanregelung sowie Einwandernden aus anderen Hocheinkommensländern wird auf eine Gleichwertigkeitsprüfung in nicht-reglementierten Berufen verzichtet. Gleiches gilt für Personen, die über andere Zugangswege nach Deutschland gekommen sind und dann eine Erwerbstätigkeit hier aufnehmen. Insofern verfügt ohnehin nur eine Minderheit der ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland über hier als gleichwertig anerkannte Abschlüsse, obwohl die große Mehrheit qualifizierten Tätigkeiten nachgeht. Befürchtungen, dass bei einem Verzicht auf Gleichwertigkeitsprüfungen die Qualität der Arbeits- und Produktionsprozesse leidet, bis hin zur Gefährdung des deutschen Wirtschaftsmodells, das auf dem dualen Ausbildungssystem beruhe, sind deswegen wenig plausibel. Derartige Risiken müssten sich längst eingestellt haben.

Richtig ist, dass die Anerkennung beruflicher Abschlüsse, insbesondere in den reglementierten Berufen, hohe Erträge in Hinblick auf die Beschäftigungschancen und Verdienste hat (vgl. u.a. Brücker et al. 2020). Insofern sollte die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen aus dem In- und Ausland weiter gefördert und ausgebaut werden. Es sollte auch stärker durch Berufserfahrung erworbene Qualifikationen anerkannt werden, auch das Instrument der Teilanerkennung kann wegen seiner Signalwirkung im Arbeitsmarkt die Beschäftigungschancen und Verdienste erhöhen. Die Anerkennung sollte aber nicht zur Voraussetzung für den Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften gemacht werden.

Die geringe Nutzung der Zuzugsmöglichkeiten kann auch auf sogenannte untergesetzliche Probleme bei der Umsetzung zurückzuführen sein. Mögliche Ursachen sind hier u. a. Engpässe und die Dauer der Visaerteilung durch die Auslandsvertretungen, Engpässe bei den Ausländerbehörden und die Verfahren der Anerkennung beruflicher Abschlüsse bzw. der Überprüfung der Vergleichbarkeit von Hochschulabschlüssen. Es ist richtig, dass eine gut funktionierende Verwaltung auf allen Ebenen eine notwendige Bedingung für den Erfolg jeglicher gesetzlicher Regelung ist. Vor dem Hintergrund, dass der Rechtsrahmen selbst, bspw. durch die Anforderung der Gleichwertigkeit von beruflichen Abschlüssen zu einem Referenzberuf in Deutschland, restriktiv ausgestaltet ist, ist es jedoch wenig plausibel, dass die geringe Nutzung der Möglichkeiten des Zuzugs zu Erwerbszwecken *alleine* auf Engpässe im Verwaltungshandeln zurückzuführen sind. Zudem sollte die Steuerung der Erwerbsmigration durch den rechtlichen Rahmen nicht unabhängig von dem mit ihm verbundenen Verwaltungsaufwand betrachtet werden. Es ist aber notwendig, dass parallel zu dem Gesetzes- und Verordnungsentwurf alle Ebenen des mit der Erwerbsmigration verbundenen Verwaltungshandelns, darunter die Visaerteilung und Terminvergabe durch das Auswärtige Amt, die mit der Anerkennung von beruflichen Abschlüssen beauftragten Stellen, die Ausländerämter, die Erteilung von Zustimmungen durch die Bundesagentur für Arbeit u. ä. auf den Prüfstand gestellt und ggf. reformiert werden.

4.2 Bewertung der wichtigsten Aspekte des Gesetzesentwurfs

Der Gesetzesentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung enthält in Verbindung mit dem Verordnungsentwurf zahlreiche Neuregelungen, die die Spielräume für die Fachkräfteeinwanderung erweitern. Ein Teil dieser Neuregelungen bewegt sich im Rahmen der alten Rechtssystematik, an einigen Stellen weist der Gesetzesentwurf in Verbindung mit dem Verordnungsentwurf jedoch erheblich darüber hinaus. Hier wird zwischen Teilen des Entwurfs unterschieden, die kleinere, eher inkrementelle Veränderungen enthalten, und Teilen, die wesentliche, auch systematisch neue Aspekte umfassen.

4.2.1 Weiterentwicklungen des bestehenden Systems

Zu den wichtigsten Veränderungen, die den bestehenden Rechtsrahmen weiterentwickeln, gehören in dem Gesetzesentwurf:

- Die **Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU** werden auf 56,6 Prozent der Bemessungsgrundlage für die allgemeine Rentenversicherung gesenkt, für Engpassberufe auf 45,3 Prozent. Die Absenkung ist sinnvoll; das geforderte Verdienstniveau entspricht den

Einstiegsgehältern von Deutschen und Ausländer*innen auf Experten- und Spezialistenniveau.

- Bei dem Zuzug von Fachkräften muss der in der Arbeitsplatzzusage festgelegte Beruf nicht mehr dem erlernten Beruf entsprechen, sondern nur dem [allgemeinen Qualifikationsniveau](#). Auch diese Änderung ist sinnvoll und trägt den notwendigen Veränderungen und Anpassungen der Berufs- und Tätigkeitsfelder im Lebensverlauf in einer dynamischen Volkswirtschaft Rechnung.
- Die schon bestehende Möglichkeit des Aufenthalts [zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse](#) wird von zwei auf drei Jahre verlängert. Zudem wird das neue Instrument der „Anerkennungspartnerschaften“ eingeführt. Eine Vereinbarung zwischen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen ist zwar sinnvoll, allerdings entsprechen die dort vorgesehen Verpflichtungen den bereits bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen und es werden zusätzliche Auflagen für die Arbeitgeber*innen eingeführt. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass die Regelung größere Wirkungen entfalten wird.
- Die [Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten](#) während Studium und Berufsausbildung werden erweitert. Es handelt sich um eine marginale Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten, die voraussichtlich keine starken Effekte haben wird.

Auch der Entwurf zur Beschäftigungsverordnung (siehe die gesonderte Stellungnahme) enthält eine Reihe von Änderungen, mit denen das bestehende System der Fachkräfteeinwanderung weiterentwickelt wird:

- Es werden [kurzfristige kontingente Beschäftigungsverhältnisse](#) mit einer maximalen Beschäftigungsdauer von 180 Arbeitstagen im Jahr eingeführt. Die Beschäftigungsverhältnisse sind auf tarifgebundene Arbeitgeber*innen bzw. Branchen mit einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen beschränkt. Die Neuregelung erweitert die bestehenden Regelungen für Saisonarbeitskräfte, zugleich wird sichergestellt, dass die Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden. Die Regelung ist sinnvoll und erweitert die Optionen für kurzfristige Beschäftigungen über die branchenspezifischen Regelungen für Saisonarbeit hinaus.
- Die sogenannte „[Westbalkanregelung](#)“ wird entfristet und das Kontingent von 25.000 auf 50.000 Personen erhöht. Die Westbalkanregelung wurde vom IAB evaluiert. Die wichtigsten Ergebnisse zeigen, dass Personen, die diese Regelung genutzt haben, außergewöhnlich hohe Beschäftigungsquoten und sehr geringe Arbeitslosen- und Leistungsbezugsquoten aufweisen, auch verfügen gut 60 Prozent über qualifizierte Berufs- und Hochschulabschlüsse und knapp 60 Prozent sind als Fachkräfte, Expert*innen und Spezialist*innen beschäftigt. Vor diesem Hintergrund ist die Ausdehnung der Westbalkanregelung zu begrüßen. Eine Kontingentierung ist aus volkswirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive nicht notwendig; eine Ausdehnung auf andere Länder sollte geprüft werden.

4.2.2 Wesentliche Innovationen des Gesetzes- und Verordnungsentwurfs

Die Entwürfe des Gesetzes und der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung enthalten zwei wesentliche Veränderungen, die über die bestehende Systematik hinausweisen:

- Der Entwurf der Beschäftigungsverordnung sieht die neue Möglichkeit des Zuzugs und Aufenthalts von [Fachkräften ohne Anerkennung der Abschlüsse in Deutschland](#) vor, sofern sie (i) über Berufs- oder Hochschulabschlüsse verfügen, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, (ii) über eine zweijährige einschlägige Berufserfahrung verfügen und (iii) eine Arbeitsplatzzusage mit einem Mindestgehalt von 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung nachweisen können. Davon kann abgewichen werden, wenn der Arbeitgeber*innen tarifgebunden ist. Die Anerkennung der Berufs- und Studienabschlüsse in Deutschland ist nicht notwendig. Diese Neuregelung stellt die wesentliche Innovation des gesamten Vorhabens dar, weil sie erstmals systematisch mit dem auf der Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen beruhendem System der Fachkräfteeinwanderung bricht. Allerdings liegen die vorgesehenen Einkommensschwelle deutlich über dem 75-Prozentperzentil der Verdienste von in- und ausländischen Fachkräften in Deutschland in den ersten 12 Monaten der Beschäftigung in Deutschland, auch wesentlich über den mittleren Verdiensten von Personen die 4 bis 5 Jahre in Deutschland beschäftigt waren (Tabelle A3). Insofern dürften diese Verdienstschwelle fast prohibitiv hoch sein. Die Regelung wird darum voraussichtlich nur für Betriebe greifen, die tarifgebunden sind. Das betrifft allerdings nur 43 Prozent der Beschäftigten in Deutschland und schließt vor allem mittelständische und kleinere Unternehmen aus. Sinnvoll wäre es deshalb, wenn anstelle der Tarifbindung festgeschrieben wird, dass die Flächentarifverträge in Hinblick auf die Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen auf die Arbeitsverträge unabhängig von der Tarifbindung der Arbeitgeber*innen angewendet werden müssen. Alternativ müsste ein Mindestgehalt, das entweder den mittleren Einstiegsverdiensten von Fachkräften oder demjenigen von Fachkräften mit einer zweijährigen Berufserfahrung entspricht, vereinbart werden (vgl. Stellungnahme zur Beschäftigungsverordnung).
- Der Gesetzentwurf sieht die neue Option des Zuzugs zur [Arbeitssuche über ein Punktesystem](#) vor („Chancenkarte“). Die Personen müssen über Berufs- und Hochschulabschlüsse, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, verfügen sowie die Sicherung des Lebensunterhalts nachweisen. Ferner müssen sie eine Mindestpunktzahl erreichen, wobei Punkte für die Teilanerkennung von Berufsabschlüssen, einschlägige Berufserfahrung, deutsche Sprachkenntnisse, das Lebensalter, frühere Aufenthalte in Deutschland und die Förderung der Integration durch in Deutschland lebende Personen vergeben werden. Der Aufenthalt zur Arbeitssuche ist auf ein Jahr befristet, während dieser Zeit darf eine Nebenbeschäftigung zur Arbeitssuche ausgeübt werden. Vergleichbare Punktesysteme existieren international, aber nicht für den Zuzug zur Arbeitssuche. In einer zweiten Stufe müssen die Personen für einen längeren Aufenthalt die übrigen Auflagen des Systems der Fachkräfteeinwanderung erfüllen. Es ist zweifelhaft, dass dies für einen größeren Personenkreis attraktiv ist. In der Vergangenheit haben nur rund 200 Personen pro Jahr die, allerdings restriktiveren, Möglichkeiten zur

Arbeitssuche genutzt. Dies könnte sich jetzt durch den Signalwert des Punktesystems und die Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten erhöhen, allerdings ist zu berücksichtigen, dass viele Menschen sehr viel einfachere Möglichkeiten für die Arbeitssuche, etwa den Aufenthalt über ein Touristenvisum, nutzen, auch wenn sie sich dann nur kürzer in Deutschland aufhalten und keiner Nebenbeschäftigung nachgehen können. Bei einer Beschränkung auf die Arbeitssuche wäre ein sehr viel einfacheres System, das sich auf den Nachweis von Berufs- und Hochschulabschlüssen und die Sicherung des Lebensunterhalts beschränkt, deshalb vorzuziehen. Eine Alternative wäre die Öffnung eines kontingentierten angebotsorientierten Zuzugsweges, d. h. eines Zuzugsweges ohne verbindliche Arbeitsplatzzusage, der sich auf ähnliche Kriterien stützt, aber die Aufnahme einer dauerhaften Beschäftigung unabhängig von den übrigen Auflagen des Aufenthaltsrechts und der Beschäftigung ermöglicht. Grundsätzlich sind rein angebotsorientierte Systeme, die auf eine verbindliche Arbeitsplatzzusage verzichten, etwas höhere Arbeitsmarktrisiken für die Betroffenen als Systeme, die einen Arbeitsplatz beim Zuzug voraussetzen. Die internationalen Erfahrungen fallen deshalb unterschiedlich aus. Allerdings können diese Risiken durch ein Kontingent begrenzt werden. Ein solches System sollte fortlaufend evaluiert werden.

5 Bewertung der Einzelregelungen des Gesetzentwurfs

5.1 Blaue Karte EU

5.1.1 Ausgangslage und Ziele

Die Blaue Karte EU ist ein Zuzugsweg für hochqualifizierte Arbeitskräfte, dessen Rahmen durch die Hochqualifiziertenrichtlinie der EU festgelegt wird und in nationales Recht umzusetzen ist. Die Blaue Karte EU können Personen erhalten, die einen in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss haben und deren Verdienste ein Mindestgehalt überschreiten. Bei IT-Fachkräften kann anstelle eines Hochschulabschlusses die Berufsqualifikation auch durch einschlägige Berufserfahrung nachgewiesen werden. Inhaber*innen der Blauen Karte EU profitieren im Gegensatz zu Fachkräften mit Berufs- und Hochschulabschlüssen nach § 18b AufenthG von erleichterten Bedingungen des Familiennachzugs sowie kürzeren Fristen für die Erlangung einer Niederlassungserlaubnis. Obwohl die Zugangsvoraussetzungen für die Blaue Karte EU durch die Gehaltsschwellen anspruchsvoller als die Regelungen für Fachkräfte mit anerkannten Berufs- und Hochschulabschlüssen nach § 18b AufenthG sind, wird die Blaue Karte EU sehr viel häufiger genutzt: So belief sich 2021 die Zahl der Personen, die auf Grundlage der Regelungen für die Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG) nach Deutschland eingereist sind, auf 11.768 Personen, während 3.034 Personen die Regelung für Fachkräfte mit Hochschulabschlüssen nach § 18b Abs. 1 AufenthG und 2.494 Personen die Regelung für Fachkräfte mit Berufsabschlüssen nach § 18a AufenthG in Anspruch genommen haben (Tabelle A2).

Durch die Novellierung der Hochqualifiziertenrichtlinie (Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021) wird auch eine Anpassung

des deutschen Rechts notwendig. Der Gesetzentwurf sieht eine umfassende Neuregelung vor, die jetzt im neuen § 18g (statt bisher § 18b Absatz 2) des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vorgenommen wird. Die wesentlichen Veränderungen sind das Absenken der Gehaltsschwellen auf 56,6 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Rentenversicherung bzw. 45,3 Prozent für spezifische Engpassberufe und die deutliche Erweiterung der Liste der Engpassberufe. Ferner sollen die Möglichkeiten für den Familiennachzug sowie die Mobilität im gemeinsamen Binnenmarkt erweitert sowie der Arbeitgeber*innenwechsel erleichtert werden. Auch können Personen, die einen anerkannten Schutzstatus haben, die Blaue Karte EU beantragen.

Insgesamt sieht der Gesetzentwurf also eine Reihe von Veränderungen vor, mit denen der Kreis der Personen, die die Blaue Karte erhalten können, erweitert wird und die Anreize für den Zuzug von Hochqualifizierten gestärkt werden sollen.

5.1.2 Die Neuregelungen im Einzelnen

Die Neufassung des Aufenthaltsgesetzes in § 18g des Gesetzentwurfs sieht im Einzelnen folgende Neuregelungen vor:

- **Absenkung der Gehaltsschwellen:** In Regelberufen sinkt das Mindestgehalt von zwei Dritteln der jährlichen Bemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (das entspricht im Jahr 2023 58.400 €) auf 56,6 Prozent (das entspräche einem Bruttomonatsgehalt im Jahr 2023 von 4.182 € in den alten und von 4.019 € in den neuen Bundesländern). In Engpassberufen galt schon vorher eine niedrigere Grenze, die im neuen Gesetz weiter gesenkt wird, von 52 Prozent der jährlichen Bemessungsgrundlage auf 45,3 Prozent (3.307 € in den alten bzw. 3.216 € in den neuen Bundesländern).
- **Erweiterung des Kreises der Engpassberufe:** Zusätzlich zu Naturwissenschaftler*innen, Mathematiker*innen, Ingenieur*innen (ISCO-08: 21), Ärzt*innen (221), akademischen und vergleichbaren Fachkräften in der Informations- und Kommunikationstechnologie (25) sollen nun auch folgende Berufe in die Gruppe der Engpassberufe, für die die abgesenkten Gehaltsschwellen gelten, aufgenommen werden:³ Führungskräfte in der Produktion bei der Herstellung von Waren, im Bergbau und im Bau sowie in der Logistik (132), Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie (133), Führungskräfte in der Erbringung von speziellen Dienstleistungen, darunter die Bereiche Kinderbetreuung, Gesundheitswesen, Altenbetreuung, Sozialfürsorge, Bildungswesen, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (134), Tierärzt*innen (225), sonstige akademische und verwandte Gesundheitsberufe (226), darunter Zahnärzt*innen, Apotheker*innen, akademische und vergleichbare Fachkräfte in den Bereichen Umwelt- und Arbeitsmedizin (darunter: Hygiene, Physiotherapeut*innen, Diätolog*innen und Ernährungsberater*innen, Audiolog*innen und Sprachtherapeut*innen, Optometrist*innen und Orthoptist*innen), Lehrkräfte in den Bereichen Universitäts- und Berufsbildung, Sekundar-, Primar- und Vorschulbildung und sonstige (23). In einer von BMI und BMAS angekündigten Überarbeitung des dem IAB für diese Stellungnahme vorliegenden Gesetzentwurfs wurden

³ Die Nummern gehen auf die Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) (ABl. L 292 vom 10.11.2009) zurück.

akademische und vergleichbare Krankenpflege- und Geburtshilfefachkräfte (222) mit in die Liste der Engpassberufe aufgenommen. Der Diskussionsprozess – auch zu weiteren Ergänzungen – ist noch nicht abgeschlossen.

- **Weitere Absenkung der Gehaltsschwellen:** Auch für Personen in Regelberufen, deren Hochschulabschluss erst höchstens drei Jahre zurückliegt, soll das Mindestgehalt auf das Niveau für Engpassberufe gesenkt werden.
- **Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten ohne Hochschulabschluss für IT- und ähnliche Fachkräfte:** Neben den schon bestehenden Möglichkeiten für IT-Fachkräfte können nach dem Gesetzentwurf „Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie“ (133) und „Akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie“ (25) eine Blaue Karte EU erhalten, auch wenn sie *keinen* Hochschulabschluss besitzen. Hierzu zählen u. a. Software-, Web und Multimediaentwickler*innen. Sie müssen nicht-formale Qualifikationen in Form einer mindestens 3-jährigen Berufserfahrung in den letzten 7 Jahren vorweisen. Wie bei den Personen mit Hochschulabschluss in Engpassberufen muss die BA zustimmen und prüft dabei auch die Dauer der Berufserfahrung und ob diese für die angestrebte Beschäftigung ausreicht.
- **Wegfall des Ausschlussgrunds für Schutzsuchende:** Der Ausschlussgrund für humanitär Schutzsuchende nach dem bisherigen § 19f entfällt, so dass auch Schutzberechtigte nach Anerkennung ihres Asylantrags bzw. nach Gewährung subsidiären Schutzes – bei Erfüllung aller Voraussetzungen – nachträglich die Blaue Karte EU erhalten können.
- **Erleichterung des Familiennachzugs für Inhaber*innen der Blauen Karte EU:** Bereits im bestehenden Recht besteht die vereinfachte Möglichkeit des Nachzugs von Familienangehörigen, auch wenn sie kein Deutsch sprechen, und berechtigt diese zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Neu ist, dass die Entscheidung über die Anträge von Familienangehörigen und die Mitteilung über deren Ausgang nun gleichzeitig mit der Entscheidung über den Antrag auf Blaue Karte zu erfolgen haben. Außerdem können die Familienangehörigen – wenn Inhaber*innen einer ursprünglich im Ausland ausgestellten Blauen Karte EU bei Umzug eine neue Blaue Karte EU in Deutschland erhalten – mit den im vorherigen Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstiteln nach Deutschland einreisen, ohne ein Visumsverfahren zu durchlaufen.
- **Erleichterung der Mobilität für Inhaber*innen einer Blauen Karte EU:** Bei kurzfristigen Aufenthalten (etwa Geschäftsreisen) von Personen, die mit einer in einem anderen EU-Mitgliedsland ausgestellten Blauen Karte EU einreisen, wird jetzt kein Aufenthaltstitel und keine Arbeitserlaubnis der Bundesagentur für Arbeit mehr benötigt, wenn die Dauer des Aufenthalts 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen nicht überschreitet. Zusätzlich wird der Prüfaufwand für die Antragstellung auf Blaue Karte EU in Deutschland für Personen, die bereits für mind. 12 Monate in Besitz einer Blauen Karte eines anderen EU-Mitgliedslands sind, reduziert.
- **Erleichterung des Arbeitgeber*innenwechsels:** Eine erneute Prüfung der Voraussetzungen zur Erteilung der Blauen Karte mit der Möglichkeit der Ablehnung durch die Ausländerbehörde ist zukünftig lediglich in den ersten 12 Monaten (vorher 24 Monate)

erforderlich. Nach Ablauf dieser Frist muss der Arbeitgeber*innenwechsel lediglich der Ausländerbehörde mitgeteilt werden.

- **Reduzierung der Zustimmungspflicht durch die BA:** Unverändert muss die BA nur bei Engpassberufen zustimmen. Dieser Prozess beschränkt sich auf die Vergleichbarkeitsprüfung in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. Sie entfällt nach der neuen Regelung, wenn die antragstellende Person einen inländischen Hochschulabschluss besitzt.

5.1.3 Bewertung

Die geplanten Neuregelungen senken die Hürden für den Zuzug von hochqualifizierten Arbeitskräften mit in Deutschland anerkannten akademischen Abschlüssen, davon wird allerdings im Bereich des IT-Sektors (Informations- und Kommunikationstechnologien) abgewichen. Der Gesetzentwurf schöpft bei den Mindestgehaltsgrenzen die durch das EU Recht vorgegebenen Spielräume weitgehend, aber nicht vollständig aus. Die Mindestgehaltsgrenzen sind aber insofern realistisch, als sie den mittleren Gehältern auf Spezialisten- und Experten-Niveau zu Beginn der Erwerbsbiografien in Deutschland entsprechen. Insofern dürften die Gehaltsschwellen den Zuzug von Hochschulabsolvent*innen und anderen Fachkräften mit vergleichbaren Qualifikationen nicht wesentlich beschränken.

Auch die Öffnung der Blauen Karte für Personen mit Berufserfahrung im IT-Sektor ohne Hochschulabschluss ist zu begrüßen und kommt einer hohen Arbeitsnachfrage nach Beschäftigten im IT-Sektor auch ohne Hochschulabschluss nach. So ergeben Auswertungen basierend auf Daten der Beschäftigtenstatistik der BA zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zum Stand August 2022, dass 55 Prozent der insgesamt knapp 3 Millionen „Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie“ (ISCO-08: 25) einen Hochschulabschluss haben.

Die Erweiterung des Kreises der Engpassberufe ist sinnvoll und trägt der veränderten Lage auf dem Arbeitsmarkt Rechnung. Allerdings fehlen zahlreiche Engpassberufe, etwa im Bau- und Umweltbereich u. a.⁴

Dies verweist auf ein grundlegendes Problem: Die Blaue Karte EU bleibt im Wesentlichen – mit Ausnahme des IT-Sektors – Arbeitskräften mit akademischen Abschlüssen vorbehalten. Aber auch andere Fachkräfte sind stark nachgefragt und können in spezifischen Arbeitsmarktsegmenten die Gehaltsgrenzen erreichen. Es gibt arbeitsmarktpolitisch keine nachvollziehbaren Gründe, diese Gruppen von der Blauen Karte EU auszuschließen.

Auch die übrigen Neuregelungen – Erleichterung des Familiennachzugs, der Mobilität und des Arbeitgeber*innenwechsels – sind sinnvoll und werden die Attraktivität der Blauen Karte EU erhöhen. Mit der Beseitigung des Ausschlusses von Personen mit einem anerkannten Schutzstatus von der Blauen Karte EU wird eine Diskriminierung dieser Gruppe im geltenden Recht aufgehoben. Dieser Schritt war überfällig und verbessert die Integrationschancen dieser Gruppe.

⁴ Laut Fachkräfteengpassanalyse der BA treten Engpässe „[...] vor allem in der Pflege, im Bereich der medizinischen Berufe, in Bau- und Handwerksberufen und in IT-Berufen“ (Fachkräfteengpassanalyse 2021, S. 5) auf.

Insgesamt wird durch die Neuregelungen der potenzielle Kreis der Personen, die über die Blaue Karte EU nach Deutschland einreisen und einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, erweitert. Auch wird die Attraktivität der Blauen Karte EU durch einige Einzelmaßnahmen etwas erhöht. Diese Maßnahmen werden die Zahl der Nutzer*innen der Blauen Karte EU zumindest etwas erhöhen – auch wenn die genauen Wirkungen nicht exakt quantifiziert werden können.

Neben diesen Aspekten könnte die Reichweite der Blauen Karte EU erheblich erweitert werden, wenn sie auf den Grundsatz der Anerkennung der Abschlüsse in nicht-reglementierten Berufen verzichtet. Die Nutzung der Blauen Karte EU ist aufgrund der hohen Gehaltsschwellen ohnehin auf Personen beschränkt, die in Deutschland einer Spezialisten- und Expertentätigkeit nachgehen. Da die Personen in der Regel über Hochschulabschlüsse verfügen müssen, die im Land des Erwerbs der Abschlüsse anerkannt sind, handelt es sich ohnehin um (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte. Die Überprüfung des Werts dieser Qualifikationen erfolgt faktisch durch den Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktrisiken ergäben sich bei einem solchen Vorgehen nicht. Die Wirksamkeit und Attraktivität dieses Zuzugswegs würde aber, auch im Wettbewerb mit anderen Einwanderungsländern, erheblich gesteigert.

5.2 Qualifikationsanforderungen des Zielberufs

5.2.1 Ausgangslage und Neuregelung

Der Zuzug und Aufenthalt von Fachkräften mit abgeschlossener Berufsausbildung (§ 18a AufenthG) setzt die Anerkennung dieser Abschlüsse als gleichwertig zu einem Referenzberuf in Deutschland voraus. Bei Personen mit im Ausland erworbenen Hochschulabschlüssen müssen die Studiengänge vergleichbar mit Studiengängen in Deutschland sein (§ 18b). Im bisherigen Recht wurde zudem verlangt, dass eine Arbeitsplatzzusage vorliegt, in dem die ausgeübte Tätigkeit dem Ausbildungs- bzw. Hochschulabschluss entspricht, d. h. es konnte nur eine Tätigkeit in dem erlernten Beruf ausgeübt werden. Dies schränkte die Arbeitsplatzwahl ein.

Der Gesetzentwurf sieht nun vor, dass jede qualifizierte Beschäftigung aufgenommen werden kann. Die Beschränkung auf die der Qualifikation entsprechenden Berufe („Zu der ihre Qualifikation sie befähigt“) entfällt. Die Zustimmung der BA ist nicht mehr notwendig, wenn ein inländischer Berufsabschluss oder ein Hochschulabschluss vorliegt.

5.2.2 Bewertung

Der Verzicht auf eine enge Auslegung der zur Qualifikation passenden Beschäftigung hin zu einer weitergefassten Regelung, die lediglich allgemein eine qualifizierte Tätigkeit voraussetzt – d. h. eine Tätigkeit, die in der Regel von Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung ausgeübt wird (Fachkräfte, Spezialisten oder Experten nach der Klassifizierung der BA) – ist sinnvoll. Arbeitsmärkte und Qualifikationsanforderungen ändern sich stark im Zeitverlauf, sodass auch in Deutschland viele qualifizierte Beschäftigte im Verlauf ihrer Erwerbsbiografie häufig in anderen Berufen als den Ausbildungsberufen arbeiten. Dies ist in einer dynamischen Volkswirtschaft, die dem technologischen Wandel unterliegt, nicht nur notwendig, sondern auch sinnvoll und trägt zur Vermeidung von Fehlallokationen sowie zur Produktivitätssteigerung bei.

Der Wegfall der Zustimmungspflicht der BA bei Vorliegen eines inländischen Berufs- oder Hochschulabschlusses dürfte den Wechsel von Aufenthaltstiteln zu Bildungs- hin zu Erwerbszwecken erleichtern und ist ebenfalls positiv zu bewerten.

5.3 Aufenthalt zur Anerkennung von Abschlüssen

5.3.1 Ausgangslage und Ziele

Das bisherige Recht verlangt mit wenigen Ausnahmen, dass im Ausland erworbene Berufsabschlüsse in Deutschland als gleichwertig zu einem Referenzberuf anerkannt sein müssen, bevor eine Erwerbstätigkeit aufgenommen werden kann. Bei im Ausland erworbenen Studienabschlüssen muss nachgewiesen werden, dass der jeweilige Studiengang vergleichbar zu einem deutschen Studiengang ist. Die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen ist daher eine hohe Hürde, weil die beruflichen Bildungssysteme im Ausland in der Regel nicht mit dem dualen Ausbildungssystem in Deutschland vergleichbar sind. Zudem kann sich die Anerkennung aus dem Ausland als sehr schwierig erweisen. Es gelingt deshalb nur wenigen tausend Personen im Jahr die Anerkennung ihrer beruflichen Abschlüsse aus dem Ausland zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund sieht bereits das geltende Recht den befristeten Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen in Deutschland vor (§ 16d AufenthG). Bisher enthält das Aufenthaltsgesetz verschiedene Optionen für den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen: den Aufenthalt zur Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichsmaßnahmen und der dazugehörigen Prüfungen, sofern die zuständige Anerkennungsstelle diese als notwendig für die vollständige Anerkennung erachtet (§ 16d AufenthG, Abs. 1), den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen, sofern die zuständige Anerkennungsstelle festgestellt hat, dass schwerpunktmäßig Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten in der betrieblichen Praxis fehlen (§ 16d AufenthG, Abs. 3), den Aufenthalt zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse im Rahmen von bilateralen Vermittlungsabreden (§ 16d AufenthG, Abs. 4) sowie einen kurzfristigen Aufenthalt zum Ablegen der notwendigen Prüfungen (§ 16d AufenthG, Abs. 5). Der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Anerkennung von Abschlüssen ist an anspruchsvolle Voraussetzungen auf Seiten der Antragsteller*innen wie auch auf Seiten der Arbeitgeber*innen geknüpft: Der Arbeitnehmer*innen müssen über einen beruflichen Abschluss verfügen, der in dem Land, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist, entsprechende Sprachkenntnisse, in der Regel aber mindestens hinreichende deutsche Sprachkenntnisse besitzen (gemäß § 2 Abs. 10 AufenthG entspricht dies Niveau A2 gemäß des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen), und bereits eine Anerkennung seiner Abschlüsse beantragt haben bzw. ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben. Die Arbeitgeber*innen oder eine andere Stelle müssen nachweisen, dass die Qualifizierungsmaßnahmen geeignet sind, damit die Anerkennung erreicht werden kann (für die Maßnahmen nach § 16d AufenthG Abs. 1), ein einschlägiges Arbeitsplatzangebot vorliegt und die Arbeitgeber*innen sich verpflichten, die für den Ausgleich der von der zuständigen Stelle festgestellten Unterschiede innerhalb dieser Zeit zu ermöglichen (für die Maßnahmen nach § 16d AufenthG Abs. 2). Die Ausübung einer Beschäftigung bis zur Anerkennung ist, wiederum unter spezifischen Bedingungen und

Auflagen, möglich. Bislang werden diese Möglichkeiten nur in geringem Umfang genutzt: Im Jahr 2021 wurden knapp 5.000 Aufenthaltserlaubnisse für neu eingereiste Personen nach § 16d AufenthG erteilt, ein erheblicher Teil davon entfiel auf bilaterale Vermittlungsabsprachen.

Der Gesetzentwurf enthält verschiedene Änderungen, um die Möglichkeiten des Aufenthalts zur Anerkennung von Abschlüssen auszuweiten: So werden die Fristen für den Aufenthalt zur Anerkennung von Berufsabschlüssen verlängert und die Beschäftigungs- und Zuverdienstmöglichkeiten erweitert. Neu eingeführt wird das Modell einer „Anerkennungspartnerschaft“, bei der die Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen wechselseitig eine Verpflichtung eingehen sollen. Ebenfalls neu eingeführt wird eine „Qualifikationsanalyse“, die es Arbeitnehmer*innen ohne schriftlichen Nachweis über ihre Qualifikationen ermöglichen soll, ihre Qualifikation feststellen zu lassen.

5.3.2 Die Neuregelungen im Einzelnen

Im Einzelnen enthält der Gesetzentwurf folgende Änderungen:

- **Fristverlängerungen:** Die Frist für den Aufenthalt zur Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichmaßnahmen wird von 18 auf 24 Monate verlängert (§ 16d AufenthG, Abs. 1). Die Frist für den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen wird von zwei auf drei Jahre verlängert (§ 16d AufenthG, Abs. 3).
- **Ausweitung von Beschäftigungsmöglichkeiten:** Die Möglichkeit zur qualifikationsunabhängigen Ausübung einer Beschäftigung bei der Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichmaßnahmen wird von 10 auf 20 Wochenstunden erhöht (§ 16d, AufenthG, Abs. 1). Auch im Rahmen bilateraler Vermittlungsabsprachen wird die Möglichkeit zur Ausübung von der Qualifikation des Zielberufs unabhängigen Beschäftigung von 10 auf 20 Wochenstunden erhöht.
- **Anerkennungspartnerschaften:** Das Instrument der „Anerkennungspartnerschaften“ wurde neu aufgenommen (§ 16d AufenthG, Abs. 3a). Im Grundsatz müssen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen die gleichen Verpflichtungen bei dem Aufenthalt zur Anerkennung von Abschlüssen eingehen, wie sie auch die alte Regelung in § 16 AufenthG, Abs. 3 vorsieht: Die Arbeitnehmer*innen muss über einen staatlich anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss und hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, ferner muss ein Arbeitsplatzangebot vorliegen. Die Arbeitnehmer*innen müssen sich vertraglich verpflichten, das Verfahren für die Anerkennung ihrer Abschlüsse aufzunehmen und durchzuführen, die Arbeitgeber*innen, ihnen die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung der Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen. Allerdings besteht die gleiche Verpflichtung der Arbeitgeber*innen bereits in der Regelung nach § 16d Abs. 3 AufenthG gegenüber dem Staat. Zusätzlich müssen die Arbeitgeber*innen bei den Anerkennungspartnerschaften den Nachweis führen, dass sie für die Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet sind.
- **Qualifikationsanalyse:** Neu aufgenommen wurde die Möglichkeit zur Feststellung der Gleichwertigkeit einer Qualifikation (§ 16d AufenthG, Abs. 6). Hierfür muss die Person glaubwürdig machen, dass sie über die entsprechenden Berufsqualifikationen verfügt, ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und sie über die für die Tätigkeit notwendigen, mindestens

aber hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt. Diese Regelung wurde für Personen geschaffen, die durch nicht von ihnen zu vertretende Umstände über keine Dokumente verfügen, die ihre beruflichen Qualifikationen nachweisen.

5.3.3 Bewertung

Die Reformen des Gesetzentwurfs bewegen sich im Rahmen des bereits in der Vergangenheit verfolgten Ansatzes, die Hürden für die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen dadurch zu senken, dass die Möglichkeit eröffnet wurde, dies von Deutschland aus zu betreiben. Es ist zwar unmittelbar einleuchtend, dass die Anerkennung leichter in Deutschland als aus dem Ausland betrieben werden kann. Für die vergleichsweise geringe Nutzung dieses Weges gibt es jedoch gute Gründe: Vor dem Hintergrund der häufig nicht vergleichbaren Bildungssysteme bestehen für die Arbeitnehmer*innen wie auch die Arbeitgeber*innen erhebliche Risiken, dass ein solches Verfahren scheitert oder nicht innerhalb der festgelegten Fristen erreicht werden kann. Da die Migration wie auch die Einstellung von Arbeitnehmer*innen mit erheblichen Kosten verbunden ist, sinken mit diesen Risiken die Migrations- und Einstellungsanreize, zumal andere Einwanderungsländer auf diese Anerkennungsverfahren verzichten. Darum sind von diesen Neuregelungen voraussichtlich keine großen Effekte zu erwarten.

Die wichtigsten materiellen Änderungen sind die Verlängerung der Fristen und die Erweiterung der Zuverdienstmöglichkeiten. Beides dürfte die Attraktivität der Regelungen etwas erhöhen. Die Anerkennungspartnerschaften sind zwar grundsätzlich eine innovative Idee, weil die Anerkennungsverfahren in der Tat von beiden Seiten, Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen, betrieben werden müssen, wenn sie erfolgreich sein sollen. Die Verpflichtungen ähneln aber sehr stark den bereits existierenden gesetzlichen Verpflichtungen, so dass es fraglich ist, ob durch diese Regelung ein großer Mehrwert entsteht. Zudem ist die Regelung mit zusätzlichen Auflagen für die Arbeitgeber*innen verbunden, so dass es nicht unwahrscheinlich ist, dass weiterhin die bestehenden Regelungen und nicht die Anerkennungspartnerschaften genutzt werden. Es wäre sinnvoller gewesen, diese Regelung gesetzlich zu privilegieren und nicht mit zusätzlichen Auflagen zu versehen.

Das Verfahren zur Qualifikationsanalyse ist sinnvoll und weist über den engen vorgesehenen Anwendungsbereich hinaus: In anderen Einwanderungsländern wie Australien und einigen skandinavischen Ländern werden anstelle von aufwändigen Anerkennungsverfahren vereinfachte Qualifikationsfeststellungsverfahren eingesetzt, um das allgemeine Qualifikationsniveau zu überprüfen. Dies könnte auch für Deutschland sinnvoll sein. Dies würde auch die Anerkennung von durch Berufserfahrung erworbenen Qualifikationen ermöglichen und die Anreize stärken, sich darauf aufbauend weiter zu qualifizieren.

5.4 Beschäftigung während Ausbildung und Studium

5.4.1 Ausgangslage und Neuregelungen

Das deutsche Recht sieht die Möglichkeit des Aufenthalts für eine betriebliche oder schulische Berufsausbildung und Weiterbildung (§ 16a AufenthG) und für ein Hochschulstudium (§ 16b und § 16c AufenthG) vor. Diese Möglichkeiten bleiben unverändert. Nach dem Gesetzentwurf soll für Personen, die sich im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung in Deutschland aufhalten,

die Möglichkeit der Ausübung einer vorübergehenden, d.h. kurzfristigen Beschäftigung nach § 19c AufenthG entfallen. Zudem soll künftig die Vorrangprüfung seitens der BA (nach § 8 Absatz 1 BeschV) im Zusammenhang mit der Aufenthaltserlaubnis nach § 16a Absatz 1 AufenthG entfallen.

Wie bisher ist nach dem Gesetzentwurf eine studienbegleitende Teilzeitbeschäftigung von 20 Stunden die Woche möglich. Die maximal mögliche Arbeitszeit pro Jahr wird marginal von 120 auf 140 volle Arbeitstage erhöht (Arbeitstagekonto). Teilzeittätigkeiten sind möglich. Studentische Nebentätigkeiten, insbesondere als studentische oder wissenschaftliche Hilfskräfte, werden nicht angerechnet (Neufassung von § 16b AufenthG). Die Neuregelung ermöglicht auch ausländischen Studierenden, die zum Zwecke des Studiums aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat oder durch multilaterale Programme nach Deutschland kommen, analog zu den Regelungen für andere ausländische Studierende die Aufnahme einer Beschäftigung (§ 16c AufenthG). Auch hier entfällt die Möglichkeit der Ausübung einer vorübergehenden Beschäftigung nach § 19c AufenthG.

5.4.2 Bewertung

Durch den Gesetzentwurf werden die Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten für Studierende geringfügig erweitert. Die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen, aber auch die Anreize zur Aufnahme eines Studiums in Deutschland, dürften entsprechend gering sein. Grundsätzlich sind die erweiterten Möglichkeiten sinnvoll, gleiches gilt für den Wegfall der Vorrangprüfung durch die BA für Personen, die im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung ein Beschäftigungsverhältnis eingehen. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Erleichterung der Aufnahme einer Nebenerwerbstätigkeit während des Studiums die Chancen erhöht, dass die Studienabsolvent*innen in Deutschland verbleiben und damit die wirtschaftlichen Erträge der Bildungsmigration erhöht werden.

5.5 Aufenthalt zur Arbeitssuche („Chancenkarte“)

5.5.1 Ausgangslage und Ziele

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche sieht bereits das geltende Recht für Fachkräfte mit in Deutschland anerkannten Berufs- oder Hochschulabschlüssen vor, sofern sie ihren Lebensunterhalt sichern können und über für die angestrebte Tätigkeit entsprechende deutsche Sprachkenntnisse verfügen (§ 20 AufenthG). Diese Regelung wurde in der Vergangenheit faktisch nicht genutzt: Im Jahr 2021 sind nach den Regelungen von § 20 AufenthG rund 200 Personen zugezogen (BAMF 2022). Der Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sieht nun die Einführung einer Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems für Personen vor, die keine *anerkannten* Fachkräfte im Sinne des Gesetzes sind, aber über eine mindestens zweijährige Berufsausbildung verfügen. Zu den Auswahlkriterien gehören Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und Deutschlandbezug. Fachkräfte, deren Ausbildung deutsche Standards erfüllt, können eine Chancenkarte erhalten, ohne dass zusätzlich die Mindestpunktzahl erreicht werden muss. Wie in der Vergangenheit muss der Lebensunterhalt gesichert werden. Neben Probearbeiten soll jetzt auch eine Nebenbeschäftigung von 20 Wochenstunden ermöglicht werden. Die Befristung der

Aufenthaltserlaubnis wird von 6 auf 12 Monate ausgedehnt. Bei erfolgreicher Arbeitssuche wird der Wechsel in Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Bildungszwecken gewährleistet. Mit der Chancenkarte soll ein neuer Zugangsweg für qualifizierte Arbeitskräfte in Deutschland geöffnet werden („Potenzialsäule“). Anders als bei anderen Punktesystemen berechtigt dieser Weg allerdings nur zur Arbeitssuche, nicht zur dauerhaften Ausübung einer Erwerbstätigkeit in Deutschland. Hierfür müssen die anderen Anforderungen des Gesetzes erfüllt werden.

5.5.2 Die Regelungen im Einzelnen

Die Chancenkarte, die in § 20a des Entwurfs der Neufassung des Aufenthaltsgesetzes geregelt ist, sieht eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche einer Erwerbstätigkeit oder nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation für Ausländer*innen vor, die entweder eine Fachkraft mit einem in Deutschland anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss sind, oder mindestens sechs Punkte im Rahmen eines vorgegeben Punktesystems erreichen.

Voraussetzungen für die Erteilung der Chancenkarte sind (i) die Sicherung des Lebensunterhalts, (ii) der Nachweis einer mindestens zweijährigen Berufsausbildung oder eines Hochschulabschlusses, die in dem Land, in dem sie erworben wurden, staatlich anerkannt sind, (iii) ausreichende deutsche Sprachkenntnisse oder englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Für Fachkräfte im Sinne dieses Gesetzes (§ 18 Absatz 3 AufenthG) entfällt die dritte Bedingung zu Sprachkenntnissen.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, müssen Personen, die keine in Deutschland anerkannten Fachkräfte sind, eine Mindestpunktzahl von 6 Punkten erreichen. Die Punkte werden wie folgt verteilt: Vier Punkte erhalten Personen, die eine Anerkennung ihrer Abschlüsse beantragt haben, und der Anerkennungsbescheid Ausgleichs- oder Qualifikationsmaßnahmen fordert. Drei Punkte werden für (i) gute deutsche Sprachkenntnisse und (ii) mindestens dreijährige einschlägige Berufserfahrung innerhalb der letzten drei Jahre vergeben. Zwei Punkte werden für (i) ausreichende deutsche Sprachkenntnisse, (ii) mindestens zweijährige einschlägige Berufserfahrung innerhalb der letzten fünf Jahre, (iii) ein Mindestalter von unter 35 Jahren erteilt. Einen Punkt schließlich erhalten Personen, (i) die im Alter von 35 bis 40 Jahren sind, (ii) sich bereits 6 Monate innerhalb der letzten fünf Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben, oder (iii) eine natürliche Person, die sich mindestens seit fünf Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhält, erklärt, dass sie die Integration der Person unterstützt.

Das Aufenthaltsrecht nach der Chancenkarte ist auf ein Jahr beschränkt und kann nicht verlängert werden. Die Chancenkarte berechtigt zur Ausübung einer Beschäftigung von 20 Wochenstunden und von Probearbeiten. Die Zahl der Chancenkarten kann vom Bundesministerium des Inneren und für Heimat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Auswärtigen Amt jährlich oder unterjährig durch ein Kontingent begrenzt werden.

5.5.3 Bewertung

Bei der Bewertung des Vorhabens sind die grundsätzlichen Erfolgchancen einer Steuerung der Arbeitssuche durch ein Punktesystem, das mit Mindestanforderungen kombiniert wird, von der Ausgestaltung des Systems im Einzelnen zu unterscheiden.

Punktesysteme gelten als transparent und haben eine Signalfunktion, die die Attraktivität von Einwanderungsländern erhöhen können. So wird das Einwanderungssystem in Kanada in der internationalen Öffentlichkeit mit dem Punktesystem in Verbindung gebracht, obwohl dort nur eine Minderheit der Einwanderung allgemein oder zu Erwerbszwecken durch das Punktesystem gesteuert wird. Insofern kann die Kombination verschiedener Systeme der Einwanderungssteuerung durchaus von Vorteil sein. Allerdings ist es sehr fraglich, ob dies durch das vorgeschlagene System erreicht wird. Andere Länder steuern die Arbeitsmigration, also Aufenthaltstitel, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigen, durch Punktesysteme, nicht die Arbeitssuche. Für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit müssen die Bewerber*innen dann alle anderen in dem Gesetzentwurf enthaltenen Auflagen erfüllen, es handelt sich also nur um die erste Stufe des Aufenthalts die, aus der Perspektive der potenziellen Einwander*innen, mit hohen Risiken der Aufenthaltsbeendigung verbunden ist, wenn die anderen aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in Deutschland nicht erfüllt werden. Die sehr geringe Nutzung der bisherigen Aufenthaltsmöglichkeiten zur Arbeitssuche liegt unter anderem darin begründet, dass es auch sehr viel weniger aufwändige Wege der Arbeitssuche gibt, u. a. der Aufenthalt mit einem Touristenvisum, digitale Jobinterviews u. a. Es ist darum nicht sehr wahrscheinlich, dass dieser sehr aufwändige Weg von einer größeren Zahl von Menschen genutzt wird. Es gibt allerdings zwei Faktoren, die für eine stärkere Nutzung als in der Vergangenheit sprechen: Erstens die Möglichkeit einer Beschäftigung von 20 Wochenstunden, die die Sicherung des Lebensunterhalts während der Arbeitssuche erheblich erleichtert. Zweitens die Signalfunktion des Punktesystems, die eine gewisse Werbewirksamkeit entfalten kann. Schließlich geben in Befragungen unter potenziellen Einwanderern viele Personen an, dass die Beschränkung der Arbeitssuche ein wichtiges Migrationshindernis sei (OECD 2022).

Die Ausgestaltung der Punktekarte folgt einer Kombination aus einem Mindestanforderungssystem und einem Punktesystem. Zahlreiche Voraussetzungen, die in anderen Ländern Teil des Punktesystems sind, werden hier bereits als Mindestanforderungen vorausgesetzt (z. B. Berufsabschlüsse, Mindestsprachkenntnisse). Damit verliert die Chancenkarte einen Teil der Vorteile eines reinen Punktesystems in Bezug auf Transparenz und Einfachheit in der Kommunikation. Eine Alternative wäre ein Punktesystem ohne Mindestanforderungen, bei dem die Punkte so verteilt werden, dass der Schwellenwert nur erreicht werden kann, wenn bestimmte Mindestkriterien erfüllt sind. Es ist jedoch wichtig festzustellen, dass die Mindestkriterien zur Erteilung der Chancenkarte durchaus sinnvoll sind. Sie sind niedrig genug angesetzt, um es Personen zu ermöglichen, zur Arbeitssuche nach Deutschland einzureisen, ohne die Anerkennung ihres Abschlusses zu beantragen und entsprechende administrative Prozesse zu durchlaufen. So kann beispielsweise einer Person mit einem ausländischen Abschluss die Chancenkarte ohne Gleichwertigkeitsprüfung erteilt werden, wenn sie die Sicherung ihres Lebensunterhalts nachweisen kann und sie gleichzeitig über gute deutsche Sprachkenntnisse und dreijährige einschlägige Berufserfahrung verfügt. In einem alternativen Szenario ist die Erteilung der Chancenkarte auch mit zweijähriger Berufserfahrung, ausreichenden deutschen Sprachkenntnissen und einem Alter unter 35 Jahren möglich. Auch andere Kombinationen sind möglich, wenn Personen u. a. über gute Netzwerke in Deutschland verfügen. Dieser Ansatz ist aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll, da Evidenz aus der Forschung die Relevanz von sozialen Netzwerken und informellen Kontakten

bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen hinreichend belegt hat. Darüber hinaus haben Personen mit einem Deutschlandbezug vermutlich eine höhere Wahrscheinlichkeit, Unterstützung bei der Unterbringung und der Sicherung des Lebensunterhalts zu erfahren. Sehr gute oder gute englische Sprachkenntnisse, die u. a. bei den Voraussetzungen für die Chancenkarte genannt werden, sollten vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung der Unternehmen ähnlich wie deutsche Sprachkenntnisse gewichtet werden.

Insgesamt ist die Ausgestaltung der Kriterien nicht das wesentliche Problem der Regelung, auch wenn ein System mit Schwellenwerten einer Kombination aus Mindestanforderungs- und Punktesystem in Hinblick auf die Logik und Kohärenz des Systems vorzuziehen gewesen wäre. Das zentrale Problem ist, dass die Regelung nur zur Arbeitssuche berechtigt, nicht aber wie bei anderen Punktesystemen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Dies hätte als angebotsorientierte Säule die anderen Zuzugswege ergänzen können. Die mit angebotsorientierten Zuzugswegen verbundenen Risiken könnten durch ein Kontingent, das die Regelung ohnehin vorsieht, begrenzt werden. Es ist zwar zu erwarten, dass aufgrund der Ermöglichung einer Beschäftigung von 20 Wochenstunden, die Ausdehnung der Regelung von sechs Monaten auf ein Jahr, die Berechtigung zur Aufnahme einer zeitlich unbegrenzten Probebeschäftigung für bis zu zwei Wochen, und die Signalwirkung des Punktesystem durch die Neuregelung der Chancenkarte die Möglichkeiten zur Arbeitssuche stärker als in der Vergangenheit genutzt werden. Weil auch andere, sehr viel weniger aufwändige Möglichkeiten zur Einreise bestehen, ist es jedoch unwahrscheinlich, dass diese Regelung zu einer erheblichen Ausweitung der Erwerbsmigration führen wird.

6 Fazit

Durch den Gesetz- und Verordnungsentwurf werden die bestehenden Möglichkeiten für den Zuzug von Fachkräften und anderen Arbeitskräften erweitert. Die meisten Neuerungen bewegen sich allerdings innerhalb des Rahmens des bestehenden Systems der Fachkräfteeinwanderung und werden nur sehr begrenzte quantitative Wirkungen entfalten, auch wenn sie für sich genommen wie die Senkung der Einkommensschwelle bei der Blauen Karte EU und die Erweiterung der Qualifikation des Zielberufs sehr sinnvoll sind. In dem Gesetzentwurf ist die wesentliche systematische Neuerung die Erweiterung der Möglichkeiten des Zuzugs zur Arbeitssuche durch ein Punktesystem („Chancenkarte“). Bislang wurden die bestehenden Möglichkeiten zur Arbeitssuche so gut wie nicht genutzt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass wesentlich einfachere Optionen zur Arbeitssuche, beispielsweise der Zuzug über ein Touristenvisum, bestehen. Die Chancenkarte erweitert diese Möglichkeiten jetzt, hat durch das Punktesystem einen Signalwert und erhöht die Attraktivität durch die Option einer Nebenbeschäftigung von 20 Wochenstunden. Dennoch ist zweifelhaft, ob dieses aufwändige Verfahren in großem Umfang genutzt wird, weil, anders als bei anderen Punktesystemen, für einen längeren Aufenthalt alle sonstigen Auflagen des Systems der Fachkräfteeinwanderung erfüllt werden müssen. Alternativ könnte man das vorgeschlagene System zu einer angebotsorientierten Säule der Fachkräfteeinwanderung ausbauen, wenn die Erfüllung der Kriterien mit einer allgemeinen Beschäftigungserlaubnis und einer länger

befristeten Aufenthaltserlaubnis verbunden würde. Dies müsste wegen der bestehenden Risiken des Zuzugs ohne Arbeitsplatzzusage kontingentiert und fortlaufend evaluiert werden.

Die wesentliche Neuerung des Pakets ist nicht in dem Gesetzentwurf, sondern in dem Entwurf der Beschäftigungsverordnung enthalten. Sie sieht den Verzicht auf die Anerkennung von Abschlüssen, sofern Berufserfahrung und in den Ländern des Erwerbs staatlich anerkannte Berufs- oder Hochschulabschlüsse vorliegen. Diese Neuerung trägt der Kritik an dem bestehenden System Rechnung. Sie wird allerdings nur dann eine größere Wirkung entfalten, wenn die Gehaltsschwellen realistisch sind, d. h. sich an den mittleren Verdiensten von Fachkräften beim Berufseinstieg oder bei einer zweijährigen Berufserfahrung orientieren. Dies ist bei dem im Gesetz vorgesehenen Schwellenwerten nicht der Fall. Allerdings kann bei tarifgebundenen Unternehmen von den Gehaltsschwellen abgewichen werden. Statt einer Tarifbindung wäre es vorzuziehen, dass die Möglichkeit auch für tarifungebundene Unternehmen besteht, sofern in den Arbeitsverträgen die Flächentarifverträge zur Anwendung kommen (siehe die gesonderte Stellungnahme zur Beschäftigungsverordnung).

Die Wirksamkeit der gesetzlichen Veränderungen und der Novellierung der Beschäftigungsverordnung wird auch wesentlich von einer Reform der sogenannten untergesetzlichen Maßnahmen abhängen, also der Umsetzung durch Verwaltungen und andere Einrichtungen. Hier sind im Wesentlichen die Visavergabe durch die Auslandsvertretungen, die Ausländerbehörden und die zuständigen Stellen für die Anerkennung beruflicher Abschlüsse zu nennen. Eine funktionsfähige Verwaltungsinfrastruktur und ihre angemessene Ausstattung sind notwendige Bedingungen für den Erfolg der Reformen.

Für den Erfolg der Reformen ist auch eine Kommunikationsstrategie wesentlich. Das gesamte Vorhaben ist nicht nur schwer zu kommunizieren, weil es im Detail zahlreiche, häufig sinnvolle, Neuregelungen enthält. Die wichtigste Neuerung, die Öffnung des Zuzugs für Personen ohne eine Anerkennung der Berufs- und Hochschulabschlüsse in Deutschland, wird schwer zu kommunizieren sein, weil dies als Ausnahmeregelung eingeführt wird und das Gesetzesvorhaben generell an dem Grundprinzip der Anerkennung von Abschlüssen zu einem Referenzberuf festhält. Darum wäre eine grundlegende Reform dieses Prinzips wünschenswert und notwendig gewesen. Auch die Chancenkarte wird schwer zu kommunizieren sein, weil sie zwar die auch aus anderen Ländern bekannten Kriterien eines Punktesystems enthält, sie aber nur zu einem Zuzug zur Arbeitssuche berechtigt, nicht zu einer dauerhaften Beschäftigung. Dieses zweistufige Verfahren dürfte den Adressaten der Regelung schwer zu vermitteln sein.

Literatur

Alesina, Alberto; Harnoss, Johann; Rapoport, Hillel (2016); Birthplace diversity and economic prosperity, *Journal of Economic Growth*, 21(2), 101-138.

Adunts, David; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2022): Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. IAB-Forschungsbericht 23/2022.

- Böse, Carolin; Schmitz, Nadja (2022): Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen? Erste Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitoring. Version 1.0 Bonn. Online: https://res.bibb.de/vet-repository_780599.
- Brücker, Herbert (2015): Optionen für die Neuregelung der Einwanderung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 3/2015.
- Brücker, Herbert, Glitz, Albrecht, Lerche Adrian, Romiti, Agnese (2020): Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes. *Journal of Labor Economics*, 39(2), 497-525.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Vallizadeh, Ehsan (2022): Zuwanderungsmonitor. Verschiedene Ausgaben. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Daten und Indikatoren, <https://iab.de/daten/zuwanderungsmonitor/>.
- Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2019): IAB Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen der Fraktionen von FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. IAB-Stellungnahme 6/2019.
- Brücker, Herbert; Bertoli, Simone; Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria; Peri, Giovanni (2012): Understanding Highly Skilled Migration in Developed Countries. *The Upcoming Battle for Brains*, in: Boeri, Tito; Brücker, Herbert; Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (eds.) (2012): *Brain Drain and Brain Gain. The Global Competition to Attract High Skilled Migrants*, Oxford: Oxford University Press.
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023): Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt. Sonderauswertung. Nürnberg, 19. Januar 2023.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2022): Das Bundesamt in Zahlen 2021: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 03.03.2023.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2021): Das Bundesamt in Zahlen 2020: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 03.03.2023.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2020): Das Bundesamt in Zahlen 2019: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 03.03.2023.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023): Referentenentwurf. Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin, 2023.

- Bundesministerium des Inneren und für Heimat und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023): Referentenentwurf. Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin, 2023.
- Chaloff, Jonathan; Lemaitre, Georges (2009): Managing Highly Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 79.
- Eberhardt, Christine; Annen, Silvia (2014): What is worth a qualification? Approaches towards the Recognition of Vocational Qualifications and Competences acquired abroad. International Journal for Cross-Disciplinary Subjects in Education, 4(2), 1991-1999.
- Fitzenberger, Bernd (2023): Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten könnte und sollte gestärkt werden, In: IAB-Forum 8. Februar 2023, <https://www.iab-forum.de/erwerbszuwanderung-aus-drittstaaten-koennte-und-sollte-gestaerkt-werden>, Abrufdatum: 03.03.2023.
- Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2021): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. IAB-Kurzbericht, 25/2021.
- Gallup. (2022). Worldwide Research Methodology and Codebook. Gallup, Inc.
- Graf, Johannes (2022): Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2021. Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1, Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.
- Konle-Seidl, Regina (2017): Public employment services (PES) initiatives around skills, competencies and qualifications of refugees and asylum seekers. Thematic Paper. Brüssel.
- McHale, John; Rogers, Keith (2009): Selecting Economic Immigrants: A Statistical Approach. WP 0145, National University of Ireland.
- OECD (2022): Your way to Germany. Ergebnisse einer Onlinebefragung unter Fachkräften im Ausland, OECD Dezember 2022. Abrufbar unter: https://blog.oecd-berlin.de/wp-content/uploads/2022/12/Brief-on-Your-way-to-Germany-survey_011122-1.pdf
- OECD (2017a): Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications, Making Integration Work, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b): Erfolgreiche Integration - Evaluierung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen, OECD Publishing, Paris.
- Ottaviano, Gianmarco; Peri, Giovanni (2006): The Economic Value of Cultural Diversity. Evidence from US Cities. Journal of Economic Geography, 6, 9-44.
- Statistisches Bundesamt (2022): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Wanderungen. Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Südekum, Jens; Wolff, Katja; Blien, Uwe (2014): Cultural Diversity and Local Labor Markets. Regional Studies, 48(1), 173-191.

Tabelle A1: Zuzüge ausländischen Staatsangehörigen 2010-2021 nach ausgewählten Aufenthaltswegen und/oder Aufenthaltstiteln

Unionsbürgerinnen und -bürger sowie Drittstaatsangehörige nach ausgewählten Aufenthaltswegen und/oder Aufenthaltstiteln

	Zuzüge insgesamt	Unionsbürgerinnen und -bürger	Drittstaatsangehörige					Insgesamt
			Humanitäre Gründe, Aufenthaltsgestattung, Duldung	Bildung, Ausbildung, Sprache	Erwerbstätigkeit	Familiäre Gründe	Sonstige Gründe	
2010	475.840	243.833	41.844	46.030	29.267	54.034	60.832	232.007
2011	622.506	356.778	43.413	46.702	37.242	53.496	84.875	265.728
2012	738.735	433.140	47.866	48.616	38.501	54.816	115.796	305.595
2013	884.493	521.509	103.794	51.918	33.621	56.046	117.605	362.984
2014	1.149.045	630.243	191.523	57.759	37.252	63.677	168.591	518.802
2015	1.810.904	685.485	419.098	61.642	38.805	82.440	523.434	1.125.419
2016	1.307.253	634.036	216.444	55.648	50.939	105.551	244.635	673.217
2017	1.179.593	634.836	118.113	53.335	60.849	114.861	197.599	544.757
2018	1.161.866	635.537	106.531	58.427	60.838	97.129	203.404	526.329
2019	1.127.984	593.987	96.194	57.240	64.190	96.633	219.740	533.997
2020	867.211	502.144	70.607	25.256	29.725	58.022	181.457	365.097
2021	999.370	468.543	155.080	47.736	40.400	81.705	205.906	530.827
2010-2021	12.324.800	6.340.071	1.610.507	610.309	521.629	918.410	2.323.874	5.984.759
<i>Anteile an den gesamten Zuzügen in Prozent</i>								
2010	100,0	51,2	8,8	9,7	6,2	11,4	12,8	48,8
2011	100,0	57,3	7,0	7,5	6,0	8,6	13,6	42,7
2012	100,0	58,6	6,5	6,6	5,2	7,4	15,7	41,4
2013	100,0	59,0	11,7	5,9	3,8	6,3	13,3	41,0
2014	100,0	54,8	16,7	5,0	3,2	5,5	14,7	45,2
2015	100,0	37,9	23,1	3,4	2,1	4,6	28,9	62,1
2016	100,0	48,5	16,6	4,3	3,9	8,1	18,7	51,5
2017	100,0	53,8	10,0	4,5	5,2	9,7	16,8	46,2
2018	100,0	54,7	9,2	5,0	5,2	8,4	17,5	45,3
2019	100,0	52,7	8,5	5,1	5,7	8,6	19,5	47,3
2020	100,0	57,9	8,1	2,9	3,4	6,7	20,9	42,1
2021	100,0	46,9	15,5	4,8	4,0	8,2	20,6	53,1
2010-2021	100,0	51,4	13,1	5,0	4,2	7,5	18,9	48,6
<i>Anteile an den Zuzügen von Drittstaatsangehörigen in Prozent</i>								
2010	-	-	18,0	19,8	12,6	23,3	26,2	100,0
2011	-	-	16,3	17,6	14,0	20,1	31,9	100,0
2012	-	-	15,7	15,9	12,6	17,9	37,9	100,0
2013	-	-	28,6	14,3	9,3	15,4	32,4	100,0
2014	-	-	36,9	11,1	7,2	12,3	32,5	100,0
2015	-	-	37,2	5,5	3,4	7,3	46,5	100,0
2016	-	-	32,2	8,3	7,6	15,7	36,3	100,0
2017	-	-	21,7	9,8	11,2	21,1	36,3	100,0
2018	-	-	20,2	11,1	11,6	18,5	38,6	100,0
2019	-	-	18,0	10,7	12,0	18,1	41,2	100,0
2020	-	-	19,3	6,9	8,1	15,9	49,7	100,0
2021	-	-	29,2	9,0	7,6	15,4	38,8	100,0
2010-2021	-	-	26,9	10,2	8,7	15,3	38,8	100,0

Anmerkung: Sonstige Gründe umfasst Niederlassungserlaubnis, EU-Aufenthaltserlaubnis, Besondere Gründe, Aufenthaltserlaubnis beantragt/keine Aufenthaltserlaubnis notwendig.

Quelle: BAMF (2021, 2022), eigene Berechnungen und Darstellung. © IAB

Tabelle A2: Einreise von Drittstaatsangehörigen zu Erwerbszwecken 2021

Einreisen im Berichtsjahr 2021

Aufenthaltsstitel	Einreisen
Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen (§ 18a AufenthG)	2.494
Fachkräfte mit akademischen Abschlüssen (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	3.034
Blaue Karte EU (§ 18 Abs. 2 AufenthG)	11.768
Leitende Angestellte, Führungskräfte, Spezialisten etc. (§ 19c Abs. 1 AufenthG)	1.030
Qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG - alt)	696
Forscherinnen und Forscher (§§ 18d, 18f AufenthG)	3.424
Unternehmensintern entsendete Arbeitskräfte (ICT-Karte) (§§ 19, 19b AufenthG)	1.383
Selbständige und freiberufliche Tätigkeit (§ 21 AufenthG)	924
Niederlassungserlaubnis Hochqualifizierte	21
Fachkräfte und (Hoch-)Qualifizierte insgesamt	24.774
Keine qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 3 AufenthG alt)	509
Sonstige Beschäftigungsformen (§ 19c AufenthG)	15.138
Darunter: Westbalkanregelung (§ 19c AufenthG i.V. mit § 26 Abs. 2 BeschV)	2.966
Insgesamt	40.421

Quelle: BAMF (2022), eigene Berechnungen und Darstellung. © IAB

Tabelle A3: Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt

Stichtag 31.12.2021

Staats- angehörigkeit	Anforderungs- niveau	Bruttodauer der Beschäftigung ¹⁾	Insgesamt	Verteilungsparameter in €			
				25%-Quantil	Median	75%-Quantil	
Insgesamt	Insgesamt	Insgesamt	21.743.380	2.605	3.516	4.824	
		bis 12 Monate	281.818	1.728	2.136	2.834	
		4 bis unter 5 Jahre	481.599	2.067	2.569	3.285	
	Helfer	Insgesamt	2.812.641	1.935	2.426	3.089	
		bis 12 Monate	119.016	1.609	1.871	2.210	
		4 bis unter 5 Jahre	124.917	1.797	2.158	2.585	
	Fachkraft	Insgesamt	12.037.098	2.528	3.259	4.105	
		bis 12 Monate	107.360	1.795	2.183	2.684	
		4 bis unter 5 Jahre	274.380	2.131	2.590	3.171	
	Spezialist	Insgesamt	3.435.343	3.415	4.522	6.002	
		bis 12 Monate	20.952	2.333	3.460	5.034	
		4 bis unter 5 Jahre	37.612	2.555	3.313	4.400	
	Experte	Insgesamt	3.458.298	4.292	5.729	> 6.700	
		bis 12 Monate	34.490	3.614	4.732	5.798	
		4 bis unter 5 Jahre	44.690	3.535	4.662	6.154	
	Deutsche	Insgesamt	Insgesamt	18.608.016	2.741	3.643	4.968
			bis 12 Monate	36.105	1.647	2.169	3.001
			4 bis unter 5 Jahre	223.915	2.138	2.663	3.331
Helfer		Insgesamt	1.795.972	2.038	2.585	3.275	
		bis 12 Monate	10.553	1.491	1.802	2.184	
		4 bis unter 5 Jahre	29.728	1.739	2.124	2.601	
Fachkraft		Insgesamt	10.537.886	2.597	3.330	4.176	
		bis 12 Monate	15.380	1.583	2.084	2.716	
		4 bis unter 5 Jahre	155.839	2.172	2.650	3.232	
Spezialist		Insgesamt	3.182.214	3.447	4.544	6.012	
		bis 12 Monate	4.193	2.058	2.821	3.828	
		4 bis unter 5 Jahre	21.139	2.438	3.036	3.803	
Experte		Insgesamt	3.091.944	4.321	5.779	> 6.700	
		bis 12 Monate	5.979	2.968	4.230	5.658	
		4 bis unter 5 Jahre	17.209	3.107	4.088	5.134	
Ausländer		Insgesamt	Insgesamt	3.134.891	2.089	2.728	3.767
			bis 12 Monate	245.658	1.739	2.132	2.805
			4 bis unter 5 Jahre	257.669	2.015	2.491	3.223
	Helfer	Insgesamt	1.016.630	1.808	2.204	2.729	
		bis 12 Monate	108.459	1.616	1.877	2.213	
		4 bis unter 5 Jahre	95.187	1.815	2.168	2.582	
	Fachkraft	Insgesamt	1.499.029	2.182	2.757	3.530	
		bis 12 Monate	91.966	1.826	2.194	2.678	
		4 bis unter 5 Jahre	118.537	2.083	2.519	3.075	
	Spezialist	Insgesamt	253.031	3.022	4.185	5.845	
		bis 12 Monate	16.751	2.440	3.695	5.334	
		4 bis unter 5 Jahre	16.469	2.806	3.854	5.462	
	Experte	Insgesamt	366.201	4.053	5.344	> 6.700	
		bis 12 Monate	28.482	3.744	4.782	5.815	
		4 bis unter 5 Jahre	27.476	3.910	5.060	6.557	

Anmerkungen: Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt, Deutschland (Arbeitsort), Stichtag 31.12.2021. Bruttodauer: Zeitraum zwischen dem Eintritt in die erste versicherungspflichtige Beschäftigung und dem betreffenden Stichtag.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023), eigene Darstellung. © IAB