



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Dr. Ann-Marie Burbaum  
Leiterin des Referats M I 3  
Bundesministerium des Innern und für Heimat

Björn Borgwardt  
Leiter des Referats I 5  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321  
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen  
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 8.3.2023

Ausschließlich per Mail an: [M3AG@bmi.bund.de](mailto:M3AG@bmi.bund.de) so-  
wie [abstimmung\\_einwanderung@bmas.bund.de](mailto:abstimmung_einwanderung@bmas.bund.de).

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwick- lung der Fachkräfteeinwanderung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen die Gelegenheit, zu dem von Ihnen übermittelten Referentenentwurf eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Stellung zu nehmen, gerne wahr, müssen aber gleich zu Anfang betonen, dass in der Kürze der uns eingeräumten Frist eine ordnungsgemäße Befassung mit den Entwürfen unter Einbindung unserer Mitglieder nicht möglich war. Darin liegt, wie bereits in unserer ersten Reaktion auf die Entwürfe verdeutlicht, nicht nur eine eklatante Verletzung des den kommunalen Spitzenverbänden eingeräumten Beteiligungsrechts. Eine solche Fristverkürzung mindert vielmehr auch die Qualität der Gesetzgebung und erhöht ganz erheblich die Gefahr, dass Regelungen erlassen werden, die sich im Ergebnis als nicht vollzugsfähig darstellen bzw. den Vollzugaufwand in den ohnehin bereits über die Grenzen ihrer Belastbarkeit hinaus in Anspruch genommenen Ausländerbehörden unnötig erhöhen. Wir betonen daher ausdrücklich, dass die nachfolgend sub II. übermittelten Einzelhinweise nur vorläufigen Charakter haben, und behalten uns ausdrücklich weitere Stellungnahmen, insbesondere im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens, vor.

Die mangelhafte Einbindung der Praxis fällt im vorliegenden Fall besonders ins Gewicht, weil es keinerlei sachliche, sondern ausschließlich politische Gründe für das gewählte Eilverfahren gibt. Zu den bereits heute bestehenden 50 Anspruchsgrundlagen zur Erwerbstätigkeit bzw. zur Aufnahme einer Ausbildung durch Drittstaatsangehörige sollen durch die Entwürfe neue hinzukommen. Die Gesetzeslage wird immer unübersichtlicher. Es ist selbst für ausgewiesene Experten nahezu unmöglich, diese in Gänze zu überblicken, auch im Hinblick darauf, dass die Vorschriften – erneut durch die vorliegenden Entwürfe – in schneller Abfolge wieder geändert werden. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Fachkräfteeinwanderungsgesetz erst zum 1.3.2020 in Kraft getreten ist. Hinzukommt, dass einige der Vorschläge – wie

z. B. der Wegfall bestimmter Zweckwechselverbote – in ihren Auswirkungen ambivalent sein können und daher nur nach sorgfältiger Abwägung aller Umstände realisiert werden sollten.

Diese Umstände erschweren nicht nur die Gewinnung von geeignetem und engagierten Personal für die Ausländerbehörden, sondern haben auch erhebliche Konsequenzen für die dringend notwendige Digitalisierung im Ausländerwesen, da die Abbildung der Rechtsänderungen z. B. in dem für den Datenaustausch zwischen den Ausländerbehörden und anderen Stellen wie dem Ausländerzentralregister verwendeten Datenaustauschstandard XAusländer ebenso wenig zeitnah gelingt, wie es möglich ist, die in den Behörden eingesetzten Fachverfahren anzupassen.

## I. Vorbemerkung

Bevor wir auf Details beider Entwürfe eingehen, möchten wir einige grundlegende Anmerkungen zum Themenkreis „Fachkräftesicherung und -gewinnung“ vor dem Hintergrund der aktuellen Lage in den Ausländerbehörden voranstellen.

### 1. Bedeutung der Erwerbsmigration

Der Arbeitskräftemangel ist eine Herausforderung von überragender Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. Er betrifft nicht nur die Unternehmen, sondern berührt die Frage der Zukunftsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft im Ganzen. Das gilt nicht zuletzt auch für solche ländlichen Gebiete, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind. Wertschöpfungsverluste, ungenutzte Wachstumspotenziale, der Rückgang der öffentlichen Einnahmen und eine Stagnation des Wohlstandswachstums sind nur einige der realen Risiken, die unmittelbar mit dem Arbeitskräftemangel verknüpft sind, der sich längst nicht mehr nur auf die Ebene von Fachkräften beschränkt.

Genauso vielschichtig wie die Ursachen für das Fehlen von Arbeitskräften sind, müssen auch die Lösungsansätze hierfür ausfallen. Die Kraftanstrengungen zum Schließen der aufgezeigten Lücke dürfen sich demnach keinesfalls auf die Zuwanderung von Arbeits- und Fachkräften aus dem Ausland beschränken. Die Einwanderung von Fach- und Arbeitskräften kann nur ein Baustein sein in einem Maßnahmenmix, der zuvorderst alle inländischen Potenziale aktiviert. Beispielhaft hierfür genannt seien die Handlungsfelder

- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Menschen im Erwerbsalter, einschließlich solcher Drittstaatsangehöriger, die bereits über ein Aufenthaltsrecht verfügen,
- Steigerung der Arbeitsproduktivität und
- Entbürokratisierung und Standardabbau.

Darüber hinaus muss auch hinsichtlich der Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung der Integrationsfähigkeit der deutschen Gesellschaft nicht überlastet werden. Deshalb ist auch in diesem Fall darauf zu achten, dass die Grundanforderungen an bestimmte Integrationsanforderungen – etwa im Bereich der Sprachkenntnisse – nicht unterschritten werden.

### 2. Erfüllungsaufwand

Der in den Begründungen zu den Entwürfen zugrunde gelegte zusätzliche Erfüllungsaufwand geht an der Praxis völlig vorbei. Der dort bezifferte Zeitaufwand ist allenfalls dann haltbar,

wenn alle Unterlagen digital und vollständig eingereicht werden und der Fall aufgrund der Unterlagen unmittelbar entschieden werden kann. Dies ist jedoch nicht die Regel. Nur sehr große Firmen lassen die Anträge durch die Personalabteilung, eine Relocationagentur oder eine spezialisierte Anwaltskanzlei stellen.

In den meisten Fällen dagegen von den Ausländern selbst. Trotz Veröffentlichung der Anträge und erforderliche Unterlagen auf ihren Internetseiten erhalten die Ausländerbehörden Mails mit Fragen zur Antragstellung. Es erfolgen Rückfragen zu Unterlagen, die oft durch Sprachschwierigkeiten und einem anderen Verständnis von den Prozessen in der Verwaltung viel Zeit in Anspruch nehmen. Nicht nur der Ausländer stellt Fragen, auch der Arbeitgeber. Diese sind umfassend und freundlich zu beantworten, wenn Fachkräfte angeworben und halten werden sollen. Auch nach Erteilung eines Aufenthaltstitels erreichen die Ausländerbehörde immer wieder Anfragen zu Arbeitsplatzwechseln, Zweckwechseln etc., ohne dass diese zunächst in konkrete Anträge münden. Dieser zusätzliche Erfüllungsaufwand bleibt völlig unberücksichtigt.

Auch vor diesem Hintergrund bedarf einer Reduzierung, nicht aber einer Vermehrung der relevanten Vorschriften. Die damit aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen guter Gesetzgebung im Ausländerwesen müssen auch zentraler Gegenstand des vom Bundesministerium des Innern und für Heimat nach dem Zweiten Flüchtlingsgipfel angestoßenen Prozesses sein.

## II. Einzelhinweise

Im Einzelnen haben wir folgende Anmerkungen zu vorliegenden Entwürfen

### 1. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

#### a) Art. 1 Nr. 3 lit a) (§ 9b Abs. 2 AufenthG-E)

Es bedarf einer Klarstellung im Gesetzestext, dass die Nachweispflicht über den Besitz des von einem anderen Mitgliedstaat der EU ausgestellten Aufenthaltstitels und die Aufenthaltszeiten allein den antragstellenden Ausländer trifft. In der Praxis wird der Nachweis z.B. mit Kopien der Aufenthaltstitel oder Registerauszügen des anderen EU-Mitgliedsstaats erfolgen. Aufgrund der verschiedenen Amtssprachen und unterschiedlichen Bezeichnungen der Aufenthaltstitel in den EU-Mitgliedstaaten ist es unabdingbar, dass den Ausländerbehörden mit Inkrafttreten der neuen Regelung eine aktuelle und umfassende Zusammenstellung der im EU-Ausland ausgestellten Aufenthaltstitel vorliegt. Diese Zusammenstellung muss neben farbigen Ansichtsexemplaren der Aufenthaltstitel auch erläuternde Bemerkungen (ggf. zu Fälschungssicherheitsmerkmalen) enthalten und selbstredend fortlaufend aktualisiert werden. Angesichts der hohen Arbeitsbelastung in den Ausländerbehörden ist tunlichst zu vermeiden, dass jede kommunale Ausländerbehörde zur Umsetzung von § 9b Abs. 2 AufenthG-E eigene „Recherchearbeit“ leisten muss.

#### b) Art. 1 Nr. 7, 13, 15, 27 und Nr. 29 (§§ 18g, 29 Abs. 1, 31 Abs. 1a, 82 Abs. 1 Satz 5, 81 Abs. 6 AufenthG-E)

§ 18g AufenthG-E, der eine deutliche Absenkung des Mindestgehalts und die Möglichkeit vorsieht, dass die Blaue Karte EU auch an Ausländer, die keinen Hochschulabschluss besitzen, erteilt werden kann, widerspricht dem mit diesem Aufenthaltstitel verbundenen Kerngedanken, wonach gezielt Fachkräfte mit Hochschulabschluss in den Genuss von Lockerungen bei der

Einreise und beim Familiennachzug kommen sollten. Diese Sonderstellung wird mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf ohne schlüssige Begründung weitgehend nivelliert. Im Grunde werden die Vorschläge zur Folge haben, dass nahezu jede Person mit einem Hochschulabschluss die Möglichkeit erhält, eine Blaue Karte EU zu erhalten. Das kann auch ein Anreiz für Arbeitgeber sein, weniger Gehalt zu zahlen und trotzdem auf die Vorzüge einer Blauen Karte verweisen zu können.

Nach Art. 5 Abs. 3 RL (EU) 2021/1833 soll die Regelgehaltsgrenze zwischen dem 1,0 – 1,6-fachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts liegen. Die laut Gesetzesbegründung im Gesetzesentwurf gewählte Grenze des 1,25-fachen Bruttojahresgehalts wird insbesondere im Zusammenspiel mit § 29 Abs. 1 AufenthG-E, der im Falle des Familiennachzugs weder ausreichenden Wohnraum noch die Lebensunterhaltssicherung verlangt, vor allem in Regionen mit knappem Wohnraumangebot (und hohem Mietniveau) zu vielen Fällen führen, in denen der Lebensunterhalt faktisch (und an objektiven Kriterien gemessen) nicht erfüllt sein wird.

Aus den genannten Gründen müssen die genannten Regelungen überarbeitet und ihr Zusammenspiel auf die Lebenswirklichkeiten in vielen Kommunen (Stichworte: „hohe Lebenshaltungskosten“ und „hohe Mieten“) ausgerichtet werden. Eine Regelung, mit der Privilegierungen geschaffen werden sollen, die im Ergebnis aber in vielen Fällen zu prekären Wohnverhältnissen und zur objektiven Unterdeckung beim Lebensunterhalt führt, ist nicht hinnehmbar.

Die kurzen Prüffrist bei einem Arbeitsplatzwechsel von 30 Tagen, wie im Übrigen die Fristen nach § 81 Abs. 6 und 6a AufenthG-E auch, werden viele ohnehin jenseits der Belastungsgrenze arbeitende Ausländerbehörden absehbar nicht halten können. Das gilt insbesondere in den Fällen des § 18 g Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E, wo die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit abzuwarten ist, was durchaus drei Wochen dauern kann. Die Verlängerung „in Ausnahmefällen“ um weitere 30 Tagen wird dann hier zwangsläufig eher die Regel werden.

Die bisherige Dauer von drei Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet, bevor der Ehepartner ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erlangen kann, erscheint weiterhin angemessen und nötig, um eventuelle Scheinehen erkennen zu können. Jedenfalls ist zu befürchten, dass der einjährige Mindestaufenthalt im EU-Ausland nur schwer nachprüfbar ist bzw. die Prüfung sich zeitaufwendig gestalten wird, zumal nicht jeder Mitgliedstaat Meldebescheinigungen ausstellt. Ein Voraufenthalt in einem anderen EU-Land sollte daher aus Praktikabilitätsgründen weiterhin unberücksichtigt bleiben.

c) Art. 1 Nr. 17 (§ 38a Abs. 3 AufenthG-E)

Grundsätzlich stellt das Entfallen der Vorrangprüfung eine Arbeitsentlastung für die Ausländerbehörden dar. Allerdings ist zu befürchten, dass bei Entfallen der Vorrangprüfung durch die Bundesagentur dann auch solche Berufe aufgenommen werden, bei denen das Unterlaufen der Mindeststandards zu befürchten ist.

d) Art. 1 Nr. 21 (§ 52 Abs. 2b und 2c AufenthG-E)

Die in § 52 AufenthG-E vorgesehenen Regelungen sind grundsätzlich begrüßenswert, da der Widerruf einer nachträglichen zeitlichen Befristung im Sinne des § 7 Abs. 2 S. 2 AufenthG vorzuziehen ist. Die Regelungen werden allerdings kaum praktische Bedeutung erlangen, da die gesetzlich vorgeschriebenen Mitteilungen seitens des Ausländers in der Praxis vielfach

nicht vorgenommen werden und die Ausländerbehörde damit keine Kenntnis der relevanten Tatsachen erlangt. Auch ist davon auszugehen, dass die Kommunikation mit anderen EU-Mitgliedstaaten aufwändig und langwierig verlaufen wird (§ 52 Abs. 2c AufenthG-E), was die Zahl der Anwendungsfälle weiter reduzieren wird.

e) Art. 2 Nr. 4 und 5 (§§ 16b, 16c AufenthG-E):

Die Berechnung der zugelassenen Beschäftigung im Rahmen von § 16b AufenthG-E wird mit der Neuregelung bzw. der Wahlmöglichkeit für jede Kalenderwoche deutlich erschwert. Auch der damit verbundene Beratungsbedarf wird unweigerlich zu einer Mehrbelastung der Ausländerbehörden führen. Ferner ist fraglich, wie die Regelung für den Studierenden und mögliche Arbeitgeber kurz und verständlich als Nebenbestimmung auf das Zusatzblatt des Aufenthaltstitels eingetragen werden soll. Die Ausländerbehörden sind hierfür auf einheitliche und praktikable Vorgaben angewiesen, die allerspätestens mit Inkrafttreten der Neuregelung vorliegen müssen.

Die nahezu vollständige Aufhebung des Zweckwechselforbotes (§ 16b Abs. 4 AufenthG-E) ist kritisch zu sehen. Nicht auszuschließen ist, dass die Einreise zu Studienzwecken für die Realisierung anderer Aufenthaltzwecke missbraucht wird, an die eigentlich höhere materielle Einreiseanforderungen gestellt werden. Ob sich das Missbrauchspotential nach Inkrafttreten der Regelung realisiert, muss eng beobachtet werden.

Im Übrigen birgt die Verlängerung das Risiko, dass man erst spät im Blick hat, ob der Ausländer auch wirklich an dem Vorbereitungskurs für das Studium bzw. später dann an seinem Studium ordnungsgemäß teilnimmt.

f) Art. 2 Nr. 6 (§ 16d AufenthG-E)

Auch wenn die Einführung einer Anerkennungspartnerschaft grundsätzlich zu begrüßen ist, sollte die Verlängerung der Zeiten für die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation sollte noch einmal überprüft werden, da der bisher vorgesehene Zeitraum ausreichend erscheint, sofern Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein wirkliches Interesse an der Anerkennung haben und das Verfahren entsprechend ernsthaft betreiben. Stattdessen könnte eine Regelung sinnvoller sein, wonach das ernsthafte Betreiben des Anerkennungsverfahrens spätestens bei der Verlängerung des Aufenthaltstitels nachgewiesen werden muss. Hintergrund ist, dass es – vor allem bei ambulanten Pflegediensten – Fälle gibt, in denen der Aufenthalt zur Anerkennung lediglich zur Ausübung einer Beschäftigung genutzt und das Anerkennungsverfahren nicht betrieben wird.

Eine Erhöhung der Zeiten der Nebentätigkeit auf 20 Stunden wird ebenfalls kritisch bewertet, da der eigentliche Zweck bei einer zusätzlichen Halbtagsstätigkeit in den Hintergrund rückt und nicht mehr ausreichend betrieben werden kann. Eine Erleichterung für die Aufnahme einer Nebentätigkeit erscheint bei einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16d AufenthG nicht zielführend, da schon jetzt viele Arbeitgeber die Betroffenen lieber arbeiten lassen, statt die Anerkennung mit dem Ziel des Bestehens voranzutreiben. Bei einer Nebentätigkeit rückt der Erwerb von Gehalt in den Vordergrund und die Anerkennung ist u. U. nicht mehr das Hauptziel.

Die in § 16d Abs. 3a Nr. 3 AufenthG-E vorgesehene Vereinbarung ist zu begrüßen, da sie aller Voraussicht nach die Verbindlichkeit erhöht, den mit dem Aufenthaltstitel verfolgten Zweck (Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation) auch zu realisieren.

Grundlegender Korrekturbedarf besteht bei den vorgesehenen Regelungen zum Zweckwechselverbot. Im Gegensatz zum Gesetzesentwurf sollte das bislang in §16 Abs. 6 AufenthG normierte Zweckwechselverbot nicht vollständig entfallen, sondern beibehalten und auch auf den dreijährigen Höchstzeitraum ausgedehnt werden.

Der im Gesetzesentwurf (§ 16d Abs. 6 AufenthG-E) vorgesehene Aufenthaltszweck zur Qualifikationsanalyse ist angesichts der bereits jetzt bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten zur Feststellung und Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation sowie zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen nicht notwendig. Hinzukommt, dass die Durchführung einer solcher Analyse auch vom Ausland aus möglich und zumutbar ist. Ferner wird durch die Einführung einer „Chancenkarte“ eine zusätzliche Möglichkeit bestehen, innerhalb eines Jahres die berufliche Anerkennung während eines Aufenthalts in Deutschland zu erlangen.

g) Art. 2 Nr. 7 (§ 16f AufenthG-E)

Die geplante Aufhebung des Zweckwechselverbots für Sprachkursteilnehmer ist aufgrund des damit verbundenen gesteigerten Missbrauchspotentials kritisch zu sehen. Hier bleibt völlig offen, wie lange der Besuch des Sprachkurses dauern muss. Auch ist kein Grund erkennbar, wieso der Gesetzesentwurf bei Aufhalten zum Zwecke der Berufsausbildung oder zum Studium bestehende Zweckwechselverbote lockert, die unqualifizierte Beschäftigung nach § 19c Abs. 1 AufenthG jedoch explizit ausnimmt, im Gegensatz dazu bei der geplanten Änderung von § 16f AufenthG der Wechsel in eine unqualifizierte Beschäftigung möglich sein soll. Konsequenz ist, dass ein Ausländer künftig zum Sprachkurs einreisen und während seines Aufenthalts ohne weitere materielle Hürden im Visaverfahren in eine unqualifizierte Beschäftigung wechseln kann. Es steht zu befürchten, dass der eigentliche Zweck des Sprachkursbesuches in vielen Fällen überhaupt nicht mehr verfolgt wird. Daher sollte die Möglichkeit zur Beschäftigung während des Sprachkursbesuches auch auf 10 Stunden je Woche beschränkt werden und nicht wie Gesetzesentwurf vorgesehen (§ 16f Abs. 3 S. 5 AufenthG-E) 20 Stunden je Woche betragen.

h) Art. 2 Nr. 9 bb) (§ 18 Abs. 2 AufenthG-E)

Es ist anzunehmen, dass den Ausländerbehörden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Norm ein einheitliches Musterformular für die geplante Absichtserklärung des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers (§ 18 Abs. 2 Nr. 4a AufenthG-E) zur Verfügung gestellt wird. Die Ausländerbehörden benötigen Rechtssicherheit; außerdem wird mittels eines einheitlichen Musterformulars vermieden, dass viele Ausländerbehörden Zeit und Ressourcen nebeneinander für und dieselbe Aufgabe (Erstellung einer Absichtserklärung) aufwenden.

i) Art. 2 Nr. 10 und Nr. 11 (§§ 18a und 18b AufenthG-E)

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung, wonach eine Fachkraft mit Berufsausbildung oder mit akademischer Ausbildung (§§ 18a und 18b AufenthG-E) die Möglichkeit erhalten soll, jeder qualifizierten Beschäftigung in nicht-reglementierten Berufen nachzugehen, wird kritisch gesehen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern eine Person, die in einem bestimmten Bereich über

eine akademische Ausbildung oder Berufsausbildung verfügt, auch als Fachkraft (in einem unter Umständen vollkommen) fachfremden Bereich gelten soll. Diese Regelung weicht den Fachkräftebegriff sehr weitgehend auf und lässt nicht erkennen, worin ihr Beitrag zur Schließung der Fachkräftelücke besteht. Ergänzend sei angemerkt, dass nach geltender Rechtslage bereits jetzt der Wechsel in verwandte Berufe zulässig ist und ab einem gewissen Zeitpunkt ohnehin die „freie Berufswahl“ besteht (vgl. § 9 BeschV).

j) Art. 2 Nr. 12 (§ 18c Abs. 1 AufenthG-E)

Dass in vielen Fällen die Niederlassungserlaubnis schon nach drei, statt nach vier Jahren erworben werden kann, führt zu einer weiteren Annäherung an die Regelungen zur Mindestaufenthaltsdauer bei der Blauen Karte (33 Monate Beschäftigungszeit, § 18c Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Die Sonderstellung des Personenkreises der Inhaber Blauen Karte wird mit dieser Regelung weiter aufgeweicht, zumal nach drei Jahren oftmals noch keine Aufenthaltsverfestigung zu erkennen ist. Dies wird unter unseren Mitgliedern teils kritisch gesehen, da infolge der geplanten umfassenden Wechselmöglichkeiten nach den §§ 18a und 18b AufenthG-E nicht zwingend davon auszugehen ist, dass eine Person, die zwar über eine Berufsausbildung oder akademische Ausbildung verfügt, während ihres Aufenthalts als Fachkraft im eigentlichen Sinne, das heißt in ihrem originären Fachbereich tätig war.

k) Art. 2 Nr. 14 (§ 20 AufenthG-E)

Die zu Art. 2 Nr. 10 und Nr. 11 (§§ 18a und 18b AufenthG-E) angestellten Erwägungen (s.o.) gelten für die nach § 20 AufenthG-E erleichterten Zweckwechsellmöglichkeiten gleichermaßen

Unklar bleibt, wie die Ausbildung in einer Assistenz- oder Helfertätigkeit die Aufnahme einer qualifizierten Tätigkeit nach sich ziehen soll, da – von einer Ausnahme abgesehen (dazu gleich) – eine korrespondierende Änderung der BeschV nicht ersichtlich ist, die die Aufnahme einer solchen Tätigkeit erlaubt. Eine Arbeitsplatzsuche hätte daher von vornherein keine Erfolgsaussichten, da im Anschluss keine Beschäftigung möglich wäre. Allenfalls eine selbständige/freiberufliche Tätigkeit wäre denkbar, wobei die Voraussetzungen nach § 21 AufenthG regelmäßig nicht erfüllt sein werden.

§ 20 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG-E ist in der aktuellen Ausgestaltung daher grundlegend zu überarbeiten.

Nun zur schon angekündigten Ausnahme: Etwas anderes gilt – wie in der Gesetzesbegründung erläutert – für Pflegehelfer aus dem Gesundheits- und Pflegebereich. Dies ist dann jedoch ausdrücklich in den Gesetzesentwurf aufzunehmen, um die Privilegierung für Pflegehelfer aus dem Gesundheits- und Pflegebereich klar herauszustellen und andere Helfertätigkeiten auszuschließen. Die Formulierung von § 20 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG-E könnte lauten wie folgt:

„...wird einem Ausländer nach erfolgreichem Abschluss einer *Helferausbildung im Gesundheits- und Pflegebereich* in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf im Bundesgebiet eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, ...“

Die geplante Vereinheitlichung der Erteilungszeiträume ist praxisfreundlich, scheint mit 18 Monaten angesichts des Fachkräftemangels jedoch recht lang bemessen.

## l) Art. 2 Nr. 15 (§ 20a AufenthG-E)

Vorwegzuschicken ist, dass Aufbau und Ausgestaltung von § 20a AufenthG-E komplex sind und die praktische Umsetzung dieser Norm für Massenpartieverkehrsbereiche wie die Ausländerbehörden mit hohem Zusatzaufwand verbunden ist. Vor diesem Hintergrund ist der in Anlage 2 übermittelte Vorschlag noch als etwas praxistauglicher einzustufen.

Im Übrigen haben wir folgende Anmerkungen zu § 20a AufenthG-E:

Im Gegensatz zur Sicherung des Lebensunterhalts, wird auf das Erfordernis ausreichenden Wohnraums aus unerklärlichen Gründen verzichtet.

Nach Abs. 7 berechtigt die Chancenkarte zur Ausübung von Probebeschäftigungen, die entweder qualifiziert sein müssen, auf eine Ausbildung abzielen oder geeignet sind, im Rahmen einer Maßnahme nach § 16d AufenthG aufgenommen zu werden. Die Prüfung durch die Ausländerbehörden, ob bei jedem Fall und bei allen Probebeschäftigungen diese Voraussetzungen eingehalten werden, wird in der Praxis schwierig und aufwändig sein. Die Prüfung des Kriteriums der Berufserfahrung gemäß Ausbildung dürfte sich zum Teil ebenfalls kompliziert gestalten. Nicht bei allen Berufen ist ohne weiteres erkennbar, ob ein ausgeübter Job tatsächlich der Ausbildung entspricht. Bei den Ausländerbehörden mangelt es hier oftmals am erforderlichen Fachwissen.

Bei beiden Entwürfen insbesondere jedoch in der Version von Art. 2 Nr. 15 werden Sprachkenntnisse „C1 englisch“ positiv bewertet, deutsche Sprachkenntnisse jedoch nicht zwingend gefordert. In einigen Berufsgruppen ist das Englische die bestimmende Sprache, so dass es für diese verständlich ist. In anderen Berufsgruppen bzw. Aufenthaltszwecken sind Deutschkenntnisse später zwingende Voraussetzung. Dies findet zu wenig bis keine Berücksichtigung.

Die vorgeschlagenen Beschäftigungsmöglichkeiten sind ebenfalls kritisch zu sehen. Die Möglichkeit zur Probearbeit ist sinnvoll, soweit entsprechende Kriterien wie in § 20a Abs. 2 Nr. 2 der Anlage 2 angelegt werden; statt 2 Wochen in unbegrenztem Umfang ohne Kriterien wie im Vorschlag zu Art. 2 Nr. 15. Auch ist jedoch eine zeitliche Begrenzung sinnvoll.

Insofern wären die folgenden Anpassungen des §20a Abs. 2 AufenthG-E (Anlage 2) sinnvoll:

„Die Chancenkarte berechtigt dazu,

1. Beschäftigungen von höchstens zwanzig Stunden je Woche (während des Aufenthalts insgesamt maximal 500 Stunden) auszuüben und

2. Probebeschäftigungen für jeweils höchstens zwei Wochen (während des Aufenthalts insgesamt maximal 500 Stunden) auszuüben, die jeweils

a) qualifiziert sein müssen,

b) auf eine Ausbildung abzielen müssen oder

c) geeignet sein müssen, im Rahmen einer Maßnahme zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nach § 16d aufgenommen zu werden.“

m) Weitere Hinweise

Es wird angeregt, dass zukünftig Aufenthaltserlaubnisse, welche zur Ausbildung berechtigen, nach erfolgreich bestandener Abschluss für eine Übergangsfrist von drei bis sechs Monaten



auch zu einer Anschlussbeschäftigung im Ausbildungsberuf berechtigen. Bisher kann erst nach Vorlage des Zeugnisses kurz vor Beendigung der Ausbildung die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit geprüft werden, was auch im Hinblick auf die notwendige Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit oftmals nicht bis zum Ausbildungsabschluss gelingen kann – die hierdurch entstehende Lücke zwischen Ausbildung und Erwerbstätigkeit ist nicht nur für den Betroffenen schmerzlich, sondern vor allem auch für Arbeitgeber in der Pflegebranche, welche auf die Beschäftigung der erfolgreichen Absolventen dringend angewiesen sind.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass auch im Bereich der Aufenthaltsbeendigung mit einem erhöhten Arbeits- und Prüfungsaufwand zu rechnen ist, da eine Verlängerung der Chancenkarte nach der vorgesehenen Höchsterteilungsdauer von einem Jahr nicht möglich ist. Falls ein Ausländer die Voraussetzungen für einen Anschlussaufenthaltstitel nicht erreicht, sind entsprechende Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung zu prüfen und ggf. durchzuführen.

## 2. Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

### a) Berufserfahrenenregelung (Art. 2 Nr. 4, § 19c Abs. 2 AufenthG iVm § 6 BeschV-E)

Die geplante Regelung des § 6 BeschV-E ist zu weitgehend und führt zu einer Verwässerung des Fachkräftebegriffs. Sinnvoller und der richtige Ansatz ist es, die Berufserfahrenenregelung „dosiert“ auf einzelne Berufe auszuweiten.

Des Weiteren sind die (wenn überhaupt) geforderten niedrigen Kenntnisse der deutschen Sprache, vor allem im Bereich der Kinderbetreuung und in den Gesundheits- und Pflegeberufen, als problematisch anzusehen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 BeschV-E). Durch die Corona-Pandemie und auch aufgrund der hohen Anzahl an ukrainischen Flüchtlingen sind die Integrationskurse bereits mehr als ausgelastet bzw. es ist nahezu unmöglich, zeitnah einen Kursplatz zu finden. Durch die geplanten Änderungen wird sich das Teilnehmerpotential nochmals deutlich erhöhen. Hier müssten die Kapazitäten zuerst massiv aufgestockt werden.

### b) Westbalkanregelung (Art. 1 Nr. 2 und 2 Nr. 11 (§ 19c Abs. 1 AufenthG iVm § 26 Abs. 2 BeschV-E)

Die Entfristung der Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) und die Aufstockung des Kontingents bedeutet nicht nur für die ohnehin überlasteten Auslandsvertretungen einen erheblichen Mehraufwand, sondern auch für die örtlichen Ausländerbehörden.

Jedenfalls ist in den kommunalen Ausländerbehörden mit einem weiteren deutlichen Anstieg der Fallzahlen zu rechnen. Erfahrungsgemäß finden bei dem von der Regelung adressierten Personenkreis auch häufig Arbeitgeberwechsel statt, wobei diese nicht in den Anwendungsbereich des § 9 BeschV fallen.

### c) Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (Art. 2 Nr. 9, § 19c Abs. 1 AufenthG iVm § 15d BeschV-E)

Die Möglichkeit der Ausübung jedweder Tätigkeit im Bundesgebiet soll nach der Begründung Engpässe in Spitzenzeiten abfangen. Die Bundesagentur für Arbeit soll daher gemäß § 15d

Abs. 3 BeschV-E eine Festlegung hinsichtlich Zulassungszahl, Wirtschaftszweigen bzw. Berufsgruppen treffen. Aus unserer Sicht ist es unabdingbar, dass dies rechtzeitig klarstellend kommuniziert wird, da aus der jetzigen Formulierung zunächst keine Einschränkung ersichtlich ist. Es ist daher sinnvoll, dass dies bereits in § 15d Abs. 1 BeschV-E aufgenommen wird.

„Die Bundesagentur für Arbeit kann Ausländerinnen und Ausländern zur Ausübung einer inländischen Beschäftigung nach den Bestimmungen des Abs. 3 von regelmäßig mindestens 30 Stunden wöchentlich[...]“

d) Art. 4 Nr. 6 (§ 39 Satz 1 Nummer 1 AufenthV-E)

Nach den geplanten Regelungen können Ausländer vor Ablauf der Arbeitserlaubnis für eine saisonabhängige Beschäftigung (§ 15a BeschV-E) oder für eine kurzzeitige Beschäftigung (§ 15d BeschV-E) im Inland einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung oder Beschäftigung nach den Abschnitten 3 und 4 AufenthG beantragen (§ 39 Satz 1 Nr. 11 AufenthV-E). Die Beschäftigung kann auch beim selben Arbeitgeber fortgesetzt werden. In diesen Fällen können die Hürden des Visaverfahrens umgangen werden und die Prüfung sämtlicher Erteilungsvoraussetzungen obliegen im Ergebnis den Ausländerbehörden, was dort wiederum erheblichen Mehraufwand auslöst.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen. Für Rückfragen stehen wir gerne jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez, Dr. Ritgen