



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Bundesministerium des Innern und
für Heimat
Referat M I 3
11014 Berlin

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-0
Telefax: 030-77307-200

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Per Mail:

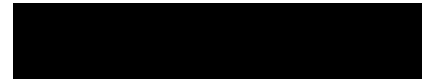
M3AG@bmi.bund.de

abstimmung_einwanderung@bmas.bund.de

Datum
09.03.2023

Aktenzeichen
I/4

Bearbeiter/Durchwahl/E-Mail



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Sehr geehrte Frau Dr. Ann-Marie Burbaum,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem Referentenentwurf des BMI und BMAS zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Stellung nehmen zu können.

Zunächst müssen wir jedoch erneut die Art und Weise der Verbändebeteiligung kritisieren. Anders als bei den Energiepreisbremsen im vergangenen Herbst besteht vorliegend keine Eilbedürftigkeit. Insofern ist für die vorliegende umfangreiche Vorlage die Anhörungsfrist unverhältnismäßig kurz angesetzt. Daher können wir uns der Kritik des Nationalen Normenkontrollrats bedingungslos anschließen, der in seinem letzten Jahresbericht die Fristen bei der Verbändeanhörung deutlich als zu kurz beanstandet hat. Zu Recht wurde betont, dass diese Vorgehensweise zu teuren Fehlern durch die überhastete Gesetzgebung führe. Denn eine ungenügend diskutierte Gesetzesvorlage verhindert einen einfachen bzw. möglichst widerspruchsfreien Vollzug. Dies hat nicht zuletzt der schlecht diskutierte Vorschlag des BMWK im Energierecht zur Gasumlage im Sommer letzten Jahres gezeigt, der vom Bund aufgrund diverser Webfehler zeitnah zurückgezogen worden ist.

Trotz der berechtigten Kritik wollen wir es nicht unterlassen uns gemeinsam mit unseren Mitgliedern in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Wir behalten uns in jedem Fall vor, im weiteren parlamentarischen Verfahren wichtige Punkte nachzuschieben.

I. Vorbemerkung

Die Einwanderung zur Erwerbstätigkeit in die Bundesrepublik Deutschland ist bereits seit langer Zeit möglich. Es ist allerdings festzustellen, dass die Regelungen für die Zuwanderung von Fachkräften auf verschiedene Gesetze verteilt, teilweise nicht transparent und schwer verständlich sind. Die schnelle Vermittlung von Fachkräften wird durch die lange Dauer der Verwaltungsverfahren, die Wartezeiten bei der Terminvergabe in den Auslandsvertretungen, den Spracherwerb und die komplexen Berufs- anerkennungsverfahren deutlich behindert.

Generell dauern die Visa- und Verwaltungsverfahren derzeit übermäßig lange. Das liegt u.a. an der starken Überlastung der Visastellen und Ausländerbehörden sowie an einer ständig komplexer werdenden und einer immer häufigeren Änderung der unterworfenen Rechtsmaterie. Es finden sich in dem Gesetz- und im Verordnungsentwurf kaum Regelungen, die vor diesem Hintergrund tatsächlich zur dringend notwendigen Beschleunigung beitragen. Die Erleichterungen im Aufenthaltsrecht und die Maßnahmen verbunden u.a. mit der Einführung der blauen Karte dienen sicherlich als Anreiz zur Fachkräfteeinwanderung. Wichtig ist dabei jedoch auch darauf zu achten, dass die richtigen Maßnahmen getroffen werden, um wirklich für geeignete Arbeitskräfte attraktiv zu sein und nicht falsche Effekte für nicht geeignete Personenkreise zu erzielen. Der DStGB spricht sich insofern dafür aus, alle geplanten Regelungen unter diesem Gesichtspunkt nochmals zu überprüfen.

Um den Fachkräftemangel auch mit Hilfe von Erwerbsmigration zu kompensieren, fordern die Kommunen:

1. Das geltende Recht ist nicht nur für Interessierte, sondern auch für Arbeitgeber undurchsichtig. Es müssen eine Vereinfachung des Rechts geprüft und der verstärkte Aufbau einer gezielten Fachkräfteeinwanderungsverwaltung geprüft werden.
2. Die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen muss schnell und einfach erfolgen. Trotz des Anerkennungsgesetzes bleibt das Verfahren problembehaftet. Neben der Zentralisierung der Zuständigkeiten muss die bundesweite Gültigkeit der Anerkennungen gewährleistet werden. Hierbei muss laut Arbeitsmarktexperten insbesondere das Gespräch mit den Berufsverbänden als „zuständige Stelle“ gesucht und Regelungen erarbeitet werden, die eine schnellere Anerkennung von Abschlüssen erlauben.
3. Die Fachkräftezuwanderung ist durch eine gezielte Förderung des Spracherwerbs attraktiver zu gestalten. Dies kann auch durch Angebote im Herkunftsstaat gestaltet werden. In Deutschland dauert es aktuell vielerorts fünf Monate und länger, bis ein Integrationssprachkurs besucht werden kann. Wir müssen daher das Angebot in allen Kommunen erhöhen und flexibilisieren. Dies kann etwa durch die Senkung der Standards erfolgen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass pensionierte Gymnasiallehrer nicht die Eignung zur Unterrichtung von Sprachkursen mitbringen, obwohl diese zuvor Deutsch als Hauptfach unterrichtet haben. Ebenso müssen Kurse in Teilzeit wechselhaft digital und in Präsenz abgehalten werden, um Kapazitäten zu erhöhen. Ziel sollte es sein, die deutsche Sprache so weit zu erlernen, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt erfolgen und dort die Sprache in der Praxis gelebt bzw. gesprochen werden kann. Dies beschleunigt die Integration und erhöht das Angebot an Arbeitskräften am limitierten Arbeitsmarkt.

4. Weiter muss der Wohnungsmarkt in Deutschland auch für die Fachkräfteeinwanderung verbessert werden. Anders als Schutzsuchende werden qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland sich gegen die Bundesrepublik als Arbeitsmarkt entscheiden, wenn die Wohnraumsuche trotz entsprechenden Verdienstes zur dauerhaften Belastung wird. Der vorliegende Entwurf spricht insbesondere Fachkräfte unter dem 35. Lebensjahr an, die sich in ihrer Lebensphase nicht nur ihrer Karriere, sondern auch der Familienplanung widmen. Wenn es kein entsprechendes bezahlbares Wohnungsangebot gibt, ist damit zu rechnen, dass diese begehrten Fachkräfte mittelfristig ihre Zukunft in anderen europäischen Staaten oder außerhalb von Europa gestalten.
5. Die europäische bzw. deutsche Volkswirtschaft steht mit Fachkräften in einem starken Wettbewerb. Daher ist eine Strategie für eine gezielte Fachkräftegewinnung und ein verbessertes Marketing gemeinsam mit der Wirtschaft weiter erforderlich. Insofern braucht es eines Bündnisses zwischen Zuwanderungsverwaltung und Wirtschaftsverbänden zur Gestaltung einer effizienten Zuwanderungsstruktur. Dies könnte beispielsweise ausgehend vom Portal <http://www.make-it-in-germany.com> auch digital eröffnet werden.
6. Der Fachkräftemangel darf nicht ausschließlich über ein Einwanderungsgesetz angegangen werden. Vielmehr müssen auch die inländischen Potenziale weiter ausgeschöpft werden. 47.500 Jugendliche haben im Jahr 2021 laut einer Studie zufolge die Schule ohne einen Schulabschluss verlassen. Dies zeigt, dass wir auch unser Bildungssystem optimieren müssen, um keine Arbeitskräfte auf der Strecke zu lassen. Ebenso muss die Attraktivität der dualen Ausbildung gestärkt und beworben werden. Ebenso muss die Qualifizierung von Arbeitskräften ohne Berufsausbildung verbessert werden.

Generell regen wir an, dass das Inkrafttreten des Gesetzes ausreichend Vorlaufzeit vorsieht, damit die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Ausländerbehörden geschult werden können und andererseits auch das Bundesverwaltungsamt die notwendigen Anpassungen im Ausländerzentralregister vornehmen kann. Eine Anpassung des Registers und die technische Umsetzung für die Verfahrenshersteller der Fachanwendungen der Ausländerbehörde sind in 3 Monaten kaum zu bewerkstelligen. Das Inkrafttreten nach Art. 13 Abs. 1 des Änderungsgesetzes sollte einen Vorlauf von mindestens 6 Monaten vorsehen.

II. Wegfall des Zustimmungserfordernisses der BA (§§ 18a, b und g AufenthG-E)

Der Wegfall des Zustimmungserfordernisses der Bundesagentur für Arbeit führt zu einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Ausländerbehörden, da diese zumindest ein reduziertes Prüfprogramm bestimmter beschäftigungsbezogener Merkmale vornehmen müssen.

III. Blaue Karte EU für ausländische Hochschulabsolventen (§ 18g AufenthG-E)

Wir begrüßen, dass zur Umsetzung der reformierten EU-Hochqualifiziertenrichtlinie die Gehaltsschwelle abgesenkt werden soll. Die Möglichkeit einer Blauen Karte EU für den Schutzstatus Flüchtlinge und subsidiäre Schutzberechtigte wurde in § 19f Abs. 2 Nr. 2 AufenthG grundsätzlich eröffnet, da in Art. 3 Absatz 2 der RICHTLINIE (EU) 2021/1883 der Anwendungsbereich für Asylbewerber und Geduldete für die Blaue Karte EU nicht eröffnet ist. Für entsprechend qualifizierte Fachkräfte, die dann alle Voraussetzungen gem. § 18g AufenthG (neu) erfüllen, kann so die Möglichkeit

für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a oder § 18b AufenthG geschaffen werden. Dies kann bspw. dabei unterstützen, den Ärztemangel in ländlichen Räumen zu bekämpfen. Ebenso kann dadurch die Nachfrage an Ingenieuren bzw. IT-Fachkräften durch mittelständische Unternehmen -insbesondere in der Fläche- bedient und so weitere Arbeitsplätze gesichert werden, die andernfalls durch einen Standortwechsel vieler Betriebe verloren gehen würden.

IV. Prüfung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 20a AufenthG-E)

Insbesondere die Prüfung ausländischer Berufsqualifikationen, welche im Herkunftsstaat anerkannt sein müssen, sind in der Praxis nur dann prüfbar, wenn es sich um ausländische Hochschulabschlüsse handelt. Die Prüfung nicht akademischer Berufsabschlüsse auf Basis des Heimatrechts durch die Ausländerbehörden ist unmöglich. Hierzu fehlen einerseits die Fachkompetenz und andererseits auch die Rechtskenntnisse des Heimatrechts sowie die Sprachkompetenzen. Hier braucht es einen verbindlichen digitalen Katalog, der die Überprüfung niedrigschwellig ermöglicht.

Hinsichtlich des § 20a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG-E des Punktesystems bestehen seitens unserer Mitglieder ebenfalls erhebliche Bedenken im Praxisvollzug. Da es sich hier um einen gesetzlichen Tatbestand handelt, muss zwingend geprüft werden, ob die betreffende Person im Bundesgebiet bereits mehrere Personen betreut. Die Ausländerbehörden besitzen jedoch auch hierfür keine Datenbanken, welche die Erfassung derartiger Paten gegenwärtig ermöglichen. Der hier anzustellende Verwaltungsaufwand für die Speicherung von Daten von Integrationspaten und die Kontrolle der Einhaltung der Maximalanzahl dürfte außer Verhältnis zum Nutzen für das Punktesystem stehen. Auch hier zeigt sich die schleppende Digitalisierung von wichtigen Verwaltungsverfahren, die eine effizientere Umsetzung gewährleisten würde.

Des Weiteren droht diese Regelung missbräuchlich verwendet zu werden, wenn keine Überprüfung bezüglich einer Mehrfachbenennung eines Paten erfolgt, die auch in der Praxis zu Sanktionen führt. Soweit der Entwurf in der Begründung impliziert, dass der Integrationspate lediglich eine Erklärung abgeben müsse, die keiner weiteren Kontrolle durch die Ausländerbehörden bedarf und im Falle falscher Angaben eine Strafbarkeit nach § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG impliziert, muss generell infrage gestellt werden, wieso die Regelung im Gesetz als Tatbestandsvoraussetzung normiert wird. Eine Umgehung der Vorschrift führt gerade zu der Gefahr, dass die vom Referentenentwurf kritisch betrachtete entgeltliche (mehrfache) Betreuung von Migranten resultieren kann.

Das Punktesystem bläht die Prüfung von Tatbestandsvoraussetzungen im Vergleich zu den übersichtlichen und praktikablen Regelungen des § 17 AufenthG unnötig auf. Hierdurch werden den unteren Ausländerbehörden personelle Mehrbedarfe für die materielle Prüfung der Vorschriften entstehen und dies völlig unabhängig von der Erweiterung des Adressatenkreises potenzieller Zuwanderer und der daraus resultierenden zusätzlichen Fallzahlen. Es stellt sich insoweit auch die Frage, wozu ein Punktesystem zusätzlich zum Einsatz kommen sollte, wenn bereits die Voraussetzungen des § 16d AufenthG erfüllt sind und ein Defizitbescheid der Anerkennungsstelle vorliegt.

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass die Einreise mit einem Visum erfolgen soll und die Ausländerbehörden die Aufenthaltstitel erteilen. Mit Blick auf die hohe andauernde Arbeitsbelastung der Ausländerbehörden und den wachsenden Fachkräftemangel in den Verwaltungen stellt diese Art der Umsetzung eine nicht kompensierbare zusätzliche Belastung dar. Hier fordern wir, dass solche Visa seitens der Botschaften als nationale Visa für ein Jahr erteilt werden sollen, um die Arbeitsbelastung der Ausländerbehörden zu minimieren und die erhebliche Anzahl neuer Antragsteller zunächst ein wenig zu kompensieren.

V. Weitere Hinweise zum Entwurf

1. Bisher nicht beachtet und bzw. im Entwurf berücksichtigt wurde der Wechsel zwischen § 16a AufenthG nach Bestehen der Prüfung (§ 21 Abs. 2 BBIG: „Bestehen Auszubildende vor Ablauf der Ausbildungsdauer die Abschlussprüfung, so endet das Berufsausbildungsverhältnis mit Bekanntgabe des Ergebnisses durch den Prüfungsausschuss“) und § 18a AufenthG. Eine Weiterbeschäftigung nach bestandener Prüfung und eine Aufenthaltserlaubnis nach 18a AufenthG erfordern zwar nicht mehr die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, für einen nahtlosen Übergang bei demselben Ausbildungsbetrieb führt dies jedoch zwangsläufig zu einer vorübergehenden Niederlegung des Arbeitsverhältnisses und damit zu Problemen. Es muss immer noch ein Antrag gestellt und damit ein Verwaltungsverfahren geführt werden. Hier sollte eine Regelung gefunden werden, nach der mit Abschluss der Ausbildung und Weiterbeschäftigung im Ausbildungsbetrieb der Aufenthaltstitel kraft Gesetzes vorliegt. Alternativ würde auch eine Klarstellung des Gesetzgebers ausreichen, die eine nahtlose Weiterbeschäftigung ohne weiteres Antragsverfahren im Ausbildungsbetrieb ermöglicht.
2. Positiv wird bewertet, dass § 18 Abs. 3 AufenthG bestehen bleibt, aber trotzdem über § 6 Abs. 3 der Beschäftigungsverordnung die Möglichkeit besteht, ausländischen Qualifizierten, die nicht dem deutschen Ausbildungsstandard gemäß § 18 Abs. 3 AufenthG entsprechen, die Zuwanderung mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu gestatten.
3. Weiterhin begrüßen wir, dass mit dem neuen § 22a der Beschäftigungsverordnung eine entsprechende Regelung für Pflegehilfskräfte kommt. Denn der Mangel an Pflegehilfskräften in den kommenden Jahrzehnten und der Ruf an Unterstützung werden weiter stark zunehmen. Laut dem DAK-Pflegereport 2022 fordern 38 Prozent der Befragten ein besseres Unterstützungsangebot. Dies umfasst neben der Beratung auch mehr Tagespflegeeinrichtungen bzw. mobile Tagespflegekräfte. Jedoch ist die personelle Situation in vielen stationären Einrichtungen bereits kritisch. Es ist anzumerken, dass die Beschäftigung von Pflegehilfskräften keine Spracherfordernisse wie bspw. im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Sachsen-Anhalt (BQFG LSA) voraussetzt. Das könnte zu praktischen Schwierigkeiten führen. Bisher wird bei den Pflegefachkräften das Sprachniveau B2 vorausgesetzt.

4. Bei Art. 1 Nr. 3 des Änderungsgesetzes müssen verwaltungspraktikable Möglichkeiten gefunden werden, wie die Ausländerbehörden in die Lage versetzt werden sollen, Aufenthaltstitel anderer Mitgliedsstaaten der EU hinsichtlich deren Zwecken zu identifizieren und schlussendlich nach § 9b Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E anzurechnen. Hier ist entweder die nationale Kontaktstelle einzubeziehen oder eine Übersicht der relevanten Aufenthaltstitel aller Mitgliedsstaaten mit Übersetzungshilfen den Ausländerbehörden zur Verfügung zu stellen.
5. Zum Art. 1 Nr. 27 des Änderungsgesetzes ist anzumerken, dass der § 81 Abs. 6 AufenthG-E mit seiner Entscheidungsfrist von 30 Tagen für die unteren Ausländerbehörden unter Berücksichtigung der hohen Arbeitsbelastung der letzten Monate nicht zu bewerkstelligen sein wird. Die Arbeitsbelastung dürfte aber per se kein „begründeter Ausnahmefall“ darstellen, durch die die 30-Tagefrist verlängert werden kann.
6. Auf S. 58 der Begründung des Änderungsgesetzes fehlt bei Nr. 4.3.17 der Hinweis, dass es sich um den Erfüllungsaufwand für die Ausländerbehörden handelt.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Hinweise im weiteren Verfahren aufgreifen würden, und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

