

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Internationaler Bund (IB)

Freier Träger der Jugend-,
Sozial- und Bildungsarbeit
e.V.

Zentrale Geschäftsführung
Stab des Vorstandes

Valentin-Senger-Straße 5
60389 Frankfurt a.M.

Thiemo Fojkar

Vorsitzender des Vorstandes

Thiemo.fojkar@ib.de
Telefon: +49 69 94545-100

Frankfurt a.M., 8. März 2023

I. Vorbemerkung

Das Bundesministerium des Inneren und für Heimat sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales haben mit Datum vom 17. Februar 2023 den Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (im Weiteren: FEWeG) vorgelegt.

Zuvor hatte die Bundesregierung am 30. November 2022 Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten beschlossen.

Der Internationale Bund (IB) Freier Träger der Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit e.V. hat im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf die vorliegende Stellungnahme erarbeitet.

Art und Umfang der Änderungen durch das FEWeG einschließlich der Folgeänderungen in dem Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung erlauben es nicht, vollumfänglich auf die Referentenentwürfe einzugehen. Vielmehr beschränken wir uns hier auf die aus Sicht der Fachkräftesicherung im internationalen Wettbewerb besonders entscheidenden Elemente.

II. Grundsätzliche Einschätzungen

Das FEWeG verfolgt **die Ziele**, den Wohlstand in Deutschland zu sichern und zwar vor allem durch

- die Erhaltung und Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie
- durch die Gewährleistung der Stabilität der sozialen Sicherungssysteme.

Hierzu bedürfe es nach dem Referentenentwurf (RE) zweierlei:

- Erstens einer **vorausschauenden Fachkräftesicherung**, d.h. der Sicherung und Erweiterung einer guten Basis der Unternehmen in Deutschland an Fachkräften mit formalem Hochschul- oder Berufsabschluss einschließlich der Berufsauszubildenden sowie an Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung wie
- zweitens **vorausschauender Reaktionen auf die neuen Herausforderungen der Gegenwart**, die durch die langfristigen und tiefgreifenden Transformationsprozesse in der Wirtschaft (Digitalisierung, demografischer Wandel, Dekarbonisierung), durch die Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie sowie durch die wirtschaftlichen Folgen des Krieges in der Ukraine entstehen.

Das FEWeG erweitert den Rechtsrahmen zur Fachkräfteeinwanderung von Menschen aus Drittstaaten über die traditionelle „Fachkräftesäule“ hinaus um zwei neue Säulen, d.s. die „Erfahrungssäule“ und die „Potenzialsäule“:

- Die traditionelle **Fachkräftesäule** betrifft die Einwanderung von Menschen aus Drittstaaten mit im Inland anerkannten formalen Hochschul- oder Berufsabschlüssen (vor allem die „Blaue Karte EU“ sowie die nationale Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit bzw. zum Zweck der Ausbildung). Hier beschränkt sich das FEWeG weitgehend auf die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1883 und auf Detailänderungen insbesondere zur „Bildungsmigration“.
- Die neue **Erfahrungssäule** soll die Einwanderung von Menschen aus Drittstaaten ermöglichen, die erstens zwar über einen im Ausland erworbenen, aber in Deutschland noch nicht anerkannten formalen Hochschul- oder Berufsabschluss verfügen sowie zweitens ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung durch einen deutschen Arbeitgeber vorweisen können („Anerkennungspartnerschaft“). Diese Menschen aus Drittstaaten müssen zukünftig das Anerkennungsverfahren nicht mehr aus ihrem Heimatland betreiben. Vielmehr erhalten sie hierfür befristeten Aufenthalt mit begleitender Beschäftigung.
- Die gleichfalls neue **Potenzialsäule** schien noch in den Eckpunkten der Bundesregierung aus dem November 2022, Deutschland auf Augenhöhe im Wettbewerb mit anderen großen Akteurinnen auf dem internationalen Arbeitsmarkt zu bringen. Jenseits der traditionellen Voraussetzungen eines formalen Hochschul- oder Berufsabschlusses sollten Menschen im Rahmen eines Punktesystems nach anderen Auswahlkriterien eine Chance auf Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Demgegenüber verengt der Referentenentwurf eines FEWeG den Anwendungsbereich der Potenzialsäule sehr deutlich. Nunmehr betrifft sie nur noch die Einwanderung von Menschen aus Drittstaaten, die einen außerhalb von Deutschland erworbenen formalen Hochschul- oder Berufsabschluss vorweisen können, aber über kein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung verfügen („Chancenkarte“).

Unsere grundsätzlichen Einschätzungen zum Referentenentwurf eines FEWeG lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Das FEWeG enthält **viele Schritte in die richtige Richtung**. Der „große Wurf“ ist aber ausgeblieben. Einen solchen hätte es aber bedurft, um den neuen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft nachhaltig zu begegnen.
2. Die Einschätzung der Wirtschaft geht überwiegend dahin, dass Deutschland – anders als z.B. die USA und Kanada – nicht nur Akademikerinnen und Akademiker benötigt, sondern sogar vorrangig **Fachkräfte mit Berufsqualifikation** und **Arbeitskräfte mit ausgeprägten Berufserfahrungen**. Dieser Bedarfslage trägt das FEWeG nicht annähernd Rechnung.
3. Das FEWeG bleibt dem **„traditionellen“ Bild des deutschen Berufsbildungssystems** (wie der duale Berufsausbildung) verhaftet. So setzen auch die neu geschaffenen Aufenthaltstitel wie die alten m.E. durchgängig einen formalen Hochschul- oder Berufsabschluss voraus. Aber die allermeisten anderen Staaten kennen kein dem deutschen dualen Berufsausbildungssystem vergleichbares System der Berufsqualifikation. Hierin ist **das größte Hemmnis für eine erfolgreichere Fachkräfteeinwanderung** zu sehen. Ohne bessere Rahmenbedingungen für den Zugang von Menschen aus Drittstaaten mit **ausgeprägter**

- Berufserfahrung** werden die Neuregelungen die einwanderungswilligen Fach- und Arbeitskräfte aus Drittstaaten nicht erreichen und keine nennenswerte Steigerung der Fachkräfteeinwanderungen erreichen.
4. Bereits auf der Grundlage des alten Rechtsrahmens, insbesondere der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit (§ 18 ff AufenthG a.F.), waren infolge des Abstellens auf formale Abschlüsse **systemimmanente Beschränkungen** in der Wirksamkeit festzustellen (Fallzahlen, Herkunftsländer, Berufsbilder). Da auch der neue Rechtsrahmen des FEWeG daran festhält, auf formale Berufsqualifikationen abzustellen, dürften auch der „Anerkennungspartnerschaft“, der „Chancenkarte“ und m.E. sogar der Einwanderung von Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung ein ähnliches Schicksal drohen und der gewünschte Schub an Fachkräfteeinwanderung ausbleiben.
 5. Nur ein **einfacher und transparenter Rechtsrahmen** erreicht einwanderungswillige Fach- und Arbeitskräfte aus Drittstaaten. Nur ein solcher wäre **international wettbewerbsfähig**. Ein Rechtsrahmen, der ohne Inanspruchnahme von Juristinnen und Juristen nicht verstanden werden kann, bleibt erfolglos. Der deutsche Gesetzgeber geht nicht nur im Aufenthaltsrecht in die umgekehrte Richtung. Wünschenswert wäre gewesen, die ohnehin schon größere Zahl von Aufenthaltstiteln nicht auch noch zu erhöhen. Vielleicht hätte es gelingen können, mit ein oder zwei grundlegenden Aufenthaltstiteln auszukommen (wie z.B. Neuseeland oder Australien). Pragmatismus statt Perfektionismus hätte dem deutschen Gesetzgeber besser angestanden. Auch den öffentlichen Beschäftigten, die das Aufenthaltsrecht in der Praxis anwenden müssen, würde ein einfacherer und transparenterer Rechtsrahmen ihre Arbeit wesentlich erleichtern.
 6. Das FEWeG müsste einen **angemessenen Ausgleich** gewährleisten können zwischen den **Bedarfen der Wirtschaft** einerseits und dem **Schutz der Menschen aus Drittstaaten vor unfairen Arbeitsbedingungen** (Missbrauch durch „Lohndumping“) andererseits. Weder die – im Zweifel zu hohen – Mindestverdienstgrenzen des bisherigen Aufenthaltsgesetzes noch der – im Zweifel zu niedrige – gesetzliche oder branchenspezifische Mindestlohn stellen befriedigende Lösungen dar. Das FEWeG bietet nunmehr in § 6 Absatz 1 Satz 2 BeschV-RE einen recht originellen, gut in den unionsrechtlichen Gesamtzusammenhang der EU-Mindestlohnrichtlinie passenden Neuansatz. Danach entfällt die Mindestverdienstgrenze als Voraussetzung einer Aufenthaltserlaubnis für Beschäftigungen bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung, wenn der Arbeitgeber **tarifgebunden** ist. Es wäre erwägenswert, dieses auch auf andere Aufenthaltstitel sinngemäß zu übertragen.
 7. Die **„Blaue Karte EU“** für Menschen mit Hochschulabschluss, im Gesetzesentwurf der zentrale Bestandteil der „Fachkräftesäule“, hat für die Fachkräftesicherung insgesamt **nur eine untergeordnete Bedeutung**.
 8. Junge Menschen aus Drittstaaten für eine Einwanderung nach Deutschland zum Zweck einer **Berufsausbildung** zu gewinnen, wäre einer der zentralen Aufgaben des FEWeG gewesen. Dem wird das FEWeG nicht gerecht. Es beschränkt sich auf einzelne Detailänderungen. Wünschenswert wäre gewesen, zusätzliche finanzielle Anreize für die betriebliche und schulische Berufsausbildung zu setzen.
 9. Viele Beobachtende hatten Vorschläge vom Gesetzgeber erwartet, wie zur Fachkräftesicherung **inländische Potenziale stärker erschlossen** werden

könnten. Hierzu bietet sich aus Sicht des Internationalen Bundes weiterhin die gesetzgeberische Ermöglichung des „**Spurwechsels**“ (i.e.S.) an, d.h. der Wechsel von Menschen aus Drittstaaten im laufenden Asylverfahren, von abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern sowie von Menschen mit subsidiären Schutz aus dem Asylstatus oder dem Status als Geduldete in ein regulärer Aufenthaltsrechtsverhältnis.

10. Zu begrüßen ist, dass das FEWeG beginnt, auf den Nachweis eines gewissen Niveaus von **Deutschsprachkenntnissen** bereits **vor der Einreise** zu verzichten, und dass umgekehrt der **beschäftigungs- und bildungsbegleitende Erwerb** in Deutschland ermöglicht wird. – Insgesamt ist auch noch einmal auf die Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten aus dem November 2022 zu verweisen: Es bedarf einer **Stärkung des Gesamtprogramms Sprache (GPS)**. Dieses betrifft die Weiterentwicklung und Verstetigung spezifischer Kursarten und ergänzender Maßnahmen wie z.B. Angebote zur kursbegleitenden Kinderbetreuung, die Flexibilisierung der Rahmenbedingungen sowie eine auskömmliche und qualitätssichernde Finanzierung von Kursträgern und Lehrkräften.
11. Über die bereits im FEWeG vorgesehenen Änderungen hinaus ist eine weitere Vereinfachung und möglichst weitgehende Vereinheitlichung des **Verfahrens zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen** vor allem im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) dringend erforderlich. Dabei müssen die jeweiligen Zuständigkeiten von Bund und Ländern beachtet werden (z.B. durch Schaffung eine Schwerpunkt-Behörde in jedem Bundesland). Die Erfüllung der Darlegungs- und Nachweispflichten sollte durch solche pragmatische Lösungen erleichtert werden, die der Praxis in dem jeweiligen Drittstaat gerecht werden. Vielleicht können hierzu Beschlüsse der Konferenz der Kultusministerinnen und -minister zur Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen standardisierend wirken.
12. **Anwerbung und Vermittlung von Menschen aus Drittstaaten** werden infolge des FEWeG (insbesondere der „Anerkennungspartnerschaft“) einen neuen Stellenwert erhalten. Hierfür bedarf es **einheitlicher qualitätssichernder und sozialetischer Standards** (wie z.B. das Gütesiegel „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“). Dabei muss die gesamte Prozesskette von der Information und Anwerbung in den Drittstaaten über die Einwanderung bis hin zur sozialen und beruflichen Integration im Inland in den Blick genommen werden. Eine umfassende Information der Menschen aus Drittstaaten vor der Einwanderung ist ein herausragender Stellenwert einzuräumen. Insgesamt wäre sogar die gesetzliche Verankerung einer Zulassung denkbar. Als Vorbild könnte die Zulassung als Träger von Maßnahmen der gesetzlichen Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch III dienen.

III. Bewertung einzelner Bestimmungen des Entwurfes

1. „Blaue Karte EU“ (Artikel 1 RE, insbesondere §§ 18g ff AufenthG-RE)

Artikel 1 des FEWeG dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die

Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung.

Die bisherige Regelung des § 18b Absatz 2 AufenthG a.F. wird ersetzt durch § 18g AufenthG-RE. Dabei schöpft der deutsche Gesetzgeber unionsrechtliche Spielräume aus. Daher ergeben sich – zu begrüßende – Verbesserungen gegenüber der alten Rechtslage zugunsten der hoch qualifizierten zuwanderungswilligen Menschen aus Drittstaaten.

Die **Mindestverdienstgrenze** für die begünstigten Fachkräfte mit akademischer Ausbildung für Regelberufe wird deutlich auf 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (bisher: zwei Drittel) verringert (§ 18g Absatz 1 Satz 1 AufenthG-RE). Für Engpassberufe gilt das Entsprechende mit 45,3 Prozent (bisher: 52 Prozent). Gleichzeitig ist die Anzahl der Engpassberufe deutlich erhöht worden (§ 18g Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 AufenthG-RE).

Aber erstens erscheint die jährliche Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung kaum als ein geeigneter Anknüpfungspunkt für die Mindestverdienstgrenze der „Blauen Karte EU“. Beide Größen erfüllen in ihren Regelungsbereichen unvergleichbare Funktionen. Die Bundesregierung erwog daher in ihren Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus dem November 2022 die rentenversicherungsrechtliche Beitragsbemessungsgrenze durch das Durchschnittsjahresbruttogehalt zu ersetzen. Daran festzuhalten, wäre zu begrüßen gewesen. Zweitens dürfte auch die neue Mindestverdienstgrenze des FEWeG noch zu hoch sein. Drittens ist überhaupt nach dem Sinn einer solchen Mindestverdienstgrenze zu fragen. Sinn und Zweck der EU-Richtlinie ist, die Europäische Union attraktiver zu machen für hoch qualifizierte Fachkräfte mit Hochschulabschluss. Hoch qualifizierte Fachkräfte erst dann für eine Zuwanderung nach Deutschland gewinnen zu wollen, wenn sie bereits „Spitzengehälter“ erzielen können, wäre international nicht konkurrenzfähig und käme zu spät. Zumindest bei Engpassberufen sollte auf die Mindestverdienstgrenze gänzlich verzichtet werden und zwar zur Vorbeugung gegen Missbrauch ausschließlich für tarifgebundene Arbeitgeber.

Das FEWeG erleichtert ganz in diesem Sinne **Berufsanfangenden** den Zugang zu einer „Blauen Karte EU“ und zwar in den ersten drei Jahren nach ihrem Hochschulabschluss (§ 18g Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 AufenthG-RE). Für sie gilt dieselbe niedrigere Mindestverdienstgrenze wie für die Engpassberufe. Auch für die Berufsanfangenden wäre zu erwägen, die bei tarifgebundenen Arbeitgebern die Mindestverdienstgrenze gänzlich entfallen zu lassen.

Eine weitere sehr lobenswerte Neuregelung betrifft Dienstleistungen im Bereich der **Informations- und Kommunikationstechnologie**. Denn auch Menschen ohne formalen Hochschulabschluss, die aber über eine **mindestens dreijährige qualifizierte Berufserfahrung** verfügen, sollen die „Blaue Karte EU“ erhalten. Dazu bedarf es zusätzlich eines konkreten Arbeitsplatzangebotes (§ 18g Absatz 2 AufenthG-RE).

Im Detail dürften für die Praxis mit Problemen zu rechnen sein. Im Rahmen des Verfahrens zur Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit müsste diese viele

Wertungen vornehmen. So z.B., ob die durch Berufserfahrung verkörperte Qualifikation der durch den Arbeitgeber angebotenen Beschäftigung „angemessen“ oder ob das Niveau der durch Berufserfahrung verkörperten Qualifikation mit demjenigen eines Hochschulabschlusses oder eines gleichwertigen Abschlusses tertiärer Bildungsprogramme „vergleichbar“ ist.

Bevorzugt werden sollte, dass die Einschätzungen der Arbeitgeber einen höheren Stellenwert einnehmen, so dass sich die Bundesagentur für Arbeit u.U. auf eine reine Willkür- oder Missbrauchskontrolle beschränken könnte. Dafür spricht die nicht zuletzt die größere Nähe des Arbeitgebers zur Fachlichkeit.

Auch ein **Arbeitgeberwechsel** wird durch das FEWeG erleichtert (§ 18g Absatz 4 AufenthG-RE).

Weitere Regelungen zur „Blauen Karte EU“, die in die richtige Richtung weisen, sind:

- **Kurz- und längerfristige INTRA-EU-Mobilität** für Inhabende der „Blauen Karte EU“ (§§ 18h, 18i AufenthG-RE)
- Erleichterung der **Erlangung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt - EU** (§ 9b Absatz 2 AufenthG-RE)
- Erleichterung des **Familiennachzugs** zu Inhabende der „Blauen Karte EU“ (§ 29 Absatz 1 Satz 2 AufenthG-RE)

2. Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung (Artikel 2 RE, insbesondere §§ 16a ff AufenthG-RE – „Bildungsmigration“)

Eine der wesentlichen Herausforderungen zur Sicherung der Fachkräftebasis ist, junge Menschen aus Drittstaaten für ein Hochschulstudium oder vor allem für eine Berufsausbildung in Deutschland zu gewinnen. Leider werden die Neuregelungen des FEWeG dieser Herausforderung nicht annähernd gerecht. Vielmehr beschränkt es sich auf kleinere Verbesserungen.

Insbesondere geht es dem Gesetz darum, während des Studiums die Sicherung des Lebensunterhaltes zu erleichtern. Dazu werden die **Möglichkeiten von Nebenbeschäftigungen** erweitert (§ 16b Absatz 3 AufenthG-RE). Damit finden die sozialrechtlichen Regelungen zu Werkstudentinnen und -studenten auch im Aufenthaltsrecht Anwendung.

Gleichzeitig **entfallen** einige **Beschäftigungsverbote**, wie z.B. dasjenige während der Teilnahme an einem Sprachkurs (§ 16f Absatz 3 AufenthG-RE).

Letztlich wird die **Vorrangprüfung** im Rahmen der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu einem Aufenthalt von Menschen aus Drittstaaten zum Zweck der betrieblichen beruflichen Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung im Sinne von § 16a AufenthG gestrichen (§ 8 Absatz 1 BeschV-RE).

3. Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit (Artikel 2 RE, insbesondere §§ 18a und 18b AufenthG-RE)

Regelungen zum Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit ändern sich nur in einem Punkt.

Nach alter Rechtslage erhielten **Fachkräfte** mit Berufsausbildung oder mit akademischer Ausbildung ihre Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten **Beschäftigung**, „zu der ihre erworbene Qualifikation sie befähigt“ (§§ 18a und 18b Absatz 1 AufenthG a.F.).

Nach dem FEWeG dürfen solche Fachkräfte zukünftig **jede qualifizierte Beschäftigung** ausüben (§§ 18a Satz 1 und 18b Satz 1 AufenthG-RE), soweit es sich um eine Beschäftigung **in nicht-reglementierten Berufen** handelt (Begründung zu Art. 2 Nummer 10, Seite 85).

Begründet wird die Neuregelung damit, dass die Einschätzung des Arbeitgebers, ob eine vorhandene Qualifikation zur Ausübung der jeweiligen qualifizierten Beschäftigung befähigt, mehr Gewicht eingeräumt werden soll (Begründung zu Art. 2 Nummer 10, Seite 85).

Diese Neuregelung ist insofern zu begrüßen, als der größeren Nähe des Arbeitgebers zur Fachlichkeit Vorzug geben wird und es zu wesentlichen Verfahrenserleichterungen kommen wird. Insoweit der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) in seiner Stellungnahme vom 6. Dezember 2022 zu den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfte-einwanderung aus Drittstaaten die Gefahr eines arbeitsgeberseitigen Missbrauches sieht, kann auf die weiterhin bestehende Pflicht der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit verwiesen werden.

Ein rechtskonstruktives und Rechtfertigungs-Problem verbleibt aber dennoch: Nach bisheriger Rechtslage bestand für **Fachkräfte** aus Drittstaaten **ein notwendiger Zusammenhang** zwischen dem formalen Hochschul- oder Berufsabschlusses und der Beschäftigung, zu der der formale Abschluss befähigt. Dieser Zusammenhang wird jetzt aufgehoben. Damit wird aber gleichzeitig die für den alten und neuen Rechtsrahmen des Aufenthaltsgesetzes konstitutive Rolle des formalen Hochschul- oder Berufsabschlusses insgesamt in Frage gestellt. Warum soll dann nicht auch anstelle eines formalen Abschlusses ausgeprägte Berufserfahrung genügen, um nach Einschätzung der Arbeitgeber zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung zu befähigen.

Auch diesbezüglich der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit sieht das FEWeG mit einer Neuregelung eine Verfahrensvereinfachung vor. Denn es schafft die Möglichkeit einer **„Gobalzustimmung“** der Bundesagentur für Arbeit für einzelne Berufe oder Beschäftigungen (§ 39 Absatz 2 a AufenthG-RE).

4. „Anerkennungspartnerschaft“ als Erfahrungssäule (Artikel 2 RE, insbesondere § 16d Absatz 3a AufenthG-RE)

Das FEWeG schafft eine neue Aufenthaltserlaubnis (§ 16d Absatz 3a AufenthG-RE)

- für Menschen aus Drittstaaten mit **einem im Ausland erworbenen** (und in Deutschland noch nicht anerkannten) **Berufsabschluss** oder **Hochschulabschluss**
- zur **Durchführung eines Verfahrens zur Anerkennung** seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation
- mit begleitender **Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung.**

Die Aufenthaltserlaubnis wird entsprechend der Zwecksetzung der Durchführung des Anerkennungsverfahrens für **höchstens ein Jahr** erteilt.

Vorausgesetzt wird das konkrete Arbeitsangebot eines inländischen Arbeitgebers zur Ausübung einer qualifizierte Beschäftigung verbunden mit einer Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Drittstaatenangehörigen über die Pflicht zur Durchführung des beruflichen Anerkennungsverfahrens („**Anerkennungspartnerschaft**“).

Ziel der Neuregelung ist, dass Menschen aus Drittstaaten mit beruflicher Vorqualifizierung und mit einem konkreten Arbeitsangebot das Verfahren zur Anerkennung der Berufsqualifizierung nicht aus dem Ausland betreiben müssen, sondern erst nach der Einreise in Deutschland beginnen dürfen. Dabei sollen allerdings weitere gesetzliche Voraussetzungen gewährleisten, dass bereits vor der Einreise feststeht, ob das Verfahren zur Durchführung der Anerkennung mit hinreichender Sicherheit Erfolg haben wird.

Diese Neuregelung ist **eine sehr sinnvolle Antwort** auf die anhaltende Kritik an dem langen und schwerfälligen Anerkennungsverfahren. Ihre eigentliche Funktion für die Fachkräfteeinwanderung besteht darin zu ermöglichen, dass die schnelle und bedarfsgerechte Ausübung einer Beschäftigung durch Menschen aus Drittstaaten nicht an einem langen und schwergängigen Anerkennungsverfahren scheitert. Der Beitrag der „Anerkennungspartnerschaft“ im Rahmen der Gesamtstrategie zur Facheinwanderung aus Drittstaaten darf dennoch nicht überschätzt werden.

4. „Chancenkarte“ als Potenzialsäule (Artikel 2 RE, insbesondere § 20a AufenthG-RE)

Auch die „Chancenkarte“ ist eine neue Aufenthaltserlaubnis, die allerdings nicht als eigene Art Aufenthaltstitel, sondern als nationales Visum ausgestaltet wird.

Die „Chancenkarte“ soll Menschen aus Drittstaaten den Aufenthalt zur **Suche nach einer Erwerbstätigkeit** oder zur **Suche nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen** ermöglichen, obwohl kein konkretes Arbeitsangebot durch deutsche Arbeitgeber vorliegt.

Die weiteren Voraussetzungen für die Erteilung sind eher traditionell:

- Ein ausländischer Hochschul- oder Berufsabschluss, der im Heimatland anerkannt ist.
- Hinreichende deutsche Sprachkenntnisse oder englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1.
- Die Sicherung des Lebensunterhalts in Deutschland.

Maßgeblich abgestellt werden soll auf ein „**Punktesystem**“. Das im FEWeG vorgestellte Punktesystem knüpft sehr durchschaubar und gut berechenbar an die Art der ausländischen Berufsqualifikation, das Niveau der deutschen Sprachkenntnisse, die Dauer der einschlägigen Berufserfahrung, das Lebensalter und die Dauer des Aufenthalts in Deutschland an.

Auch die „Chancenkarte“ wird nur für einen Zeitraum bis zu **einem Jahr** erteilt. Sie berechtigt nur zur Ausübung von **Beschäftigungen bis zu zwanzig Stunden je Woche** sowie von **Probefbeschäftigungen** ohne Begrenzung der Wochenstundenzahl jeweils bis zu zwei Wochen.

Der ursprüngliche Ansatz der „Chancenkarte“ in den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom November 2022 sah nicht vor, dass die Erteilung einen ausländischen Hochschul- oder Berufsabschlusses voraussetzt. Somit hatte es den Eindruck, dass Zielgruppe der Neuregelung Menschen aus Drittstaaten mit ausgeprägter Berufserfahrung sein sollte. Das FEWeG verfolgt einen anderen Ansatz.

Dem Grunde nach ist auch die „Chancenkarte“ **eine sinnvolle Ergänzung** der „Anerkennungspartnerschaft“. Sie verringert bei einem gewissen Maß an Risikobereitschaft die Hemmschwelle, sich für eine Einwanderung nach Deutschland zu entscheiden.

Ein den Erfolg der Fachkräfteeinwanderung schadender Fehler ist es, dass ein formaler Hochschul- oder Berufsabschluss zu den Voraussetzungen der Erteilung gehört. Hiervon sollte abgerückt werden.

Gerade wegen der Nähe zur Anerkennungspartnerschaft fragt sich, warum nicht beide in einem einheitlichen Tatbestand der Aufenthaltserlaubnis zusammengefasst werden konnten.

Das „Punktesystem“ scheint auch an Einfachheit, Transparenz und Berechenbarkeit denen anderen Staaten überlegen.

5. Arbeitskräfte mit ausgeprägter Berufserfahrung (Artikel 2 RE, insbesondere § 18 Absatz 1 AufenthG-RE i.V.m. § 19c Absatz 2 AufenthG a.F. und § 6 BeschV-RE)

Eine der größten Barrieren für eine umfassendere und nachhaltigere Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten ist die Tatsache, dass das Aufenthaltsrecht für einen **Aufenthalt zum Zweck einer Erwerbstätigkeit** formale Abschlüsse, bei nicht-reglementierten Berufe insbesondere formale Berufsausschlüsse aus einer spezifisch deutschen dualen Berufsbildung voraussetzen. Da die duale Berufsausbildung außerhalb Deutschlands weithin unbekannt ist, kann das bisherige deutsche Aufenthaltsrecht praktisch nur Menschen mit Hochschulabschlüssen erreichen. Auf dieses Problem wurde von vielen Seiten bereits im Zusammenhang mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz hingewiesen, dass zum 1. Januar 2020 in Kraft trat. Da dieses Gesetz die in es gesetzten Hoffnungen nicht annähernd erfüllen konnte und da dieser Misserfolg systemimmanent ist, also nicht – wie die Begründung zum FEWeG meint – auf die Corona-Pandemie zurückgeführt werden kann, sollte das FEWeG nach der hier vertretenen Einschätzung der **Einwanderung von Menschen aus Drittstaaten mit ausgeprägter Berufserfahrung** als wirksamere Alternative zur Einwanderung von Fachkräften mit formalen Abschlüsse umso mehr Aufmerksamkeit schenken. Der Erfolg des FEWeG für die Fachkräftesicherung und für die Erhaltung und Verbesserung des Wohlstandes in Deutschland wird ganz entscheidend davon abhängen.

Eine wesentliche Weichenstellung nimmt das FEWeG bereits durch eine Ergänzung des Grundsatzes der Fachkräfteeinwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit in § 18 Absatz 1 Sätze 2 und 3 AufenthG-RE vor. Danach dient sie der Sicherung gleichermaßen der Fachkräftebasis wie der **Arbeitskräftebasis**. Somit ist sie auszurichten auf die nachhaltige Integration nicht nur von Fachkräften, sondern auch von **Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung** in den deutschen Arbeitsmarkt. Die gesetzgeberische Neuausrichtung der Fachkräfteeinwanderung muss nicht nur begrüßt werden, sondern war überfällig.

Dieser Neuansatz des Grundsatzes verweist dann auf die sonstigen Beschäftigungszwecke nach § 19c Absatz 2 AufenthG a.F. in Verbindung mit der Neufassung des § 6 der Beschäftigungsverordnung (BeschV-RE).

Bereits nach alter Rechtslage sah § 19c Absatz 2 AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Ausländer mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen vor und zwar nach Maßgabe der Beschäftigungsverordnung. § 6 BeschV a.F. machte hiervon aber bisher nur für eine qualifizierte Beschäftigung in Berufen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie Gebrauch.

Soweit ersichtlich plant das FEWeG keine Änderungen an dem § 19c Absatz 2 AufenthG. Demgegenüber sieht der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat eine wesentliche Erweiterung des Anwendungsbereiches von § 6 BeschV vor.

Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 6 BeschV-RE sollen seien:

- Ein ausländischer, im Heimatland staatlich anerkannter **Hochschulabschluss** oder eine ausländische, im Heimatland staatlich anerkannte „**Berufsqualifikation**“, deren Erlangung „eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren voraussetzt“.
- Ein **Arbeitsplatzangebot** oder **Arbeitsplatz** mit der **Mindestverdienstgrenze** von 45 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung. Diese Mindestverdienstgrenze entfällt, wenn der **Arbeitgeber tarifgebunden** ist.
- Eine **mindestens zweijährige** für die Beschäftigung befähigende **Berufserfahrung** in den letzten fünf Jahren.

Eine **Vorrangprüfung** im Rahmen des Zustimmungsverfahrens bei der Bundesagentur für Arbeit wird im § 6 BeschV-RE nicht vorgesehen. Dieses kann so erklärt werden, dass der Einschätzung des Arbeitgebers in Gestalt seines Arbeitsplatzangebotes an die ausländische Arbeitskraft ein größerer Stellenwert eingeräumt wird und somit kein Raum mehr für die Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit bleibt.

Die Neuregelung ist **sehr zu begrüßen**. Die Bevorzugung tarifgebundener Arbeitgeber ist eine geeignetere Lösung zur Vorbeugung von Lohndumping und sonstigem möglichen arbeitgeberseitigen Missbrauch als die im Zweifel viel zu hohe gesetzliche Mindestverdienstgrenze.

Als **schweres Problem** ist dagegen zu bewerten, dass über die Hintertreppe einer „staatlich anerkannten Berufsqualifikation“ der formale, im Ausland weithin unbekanntes Berufsabschluss doch wieder als Voraussetzung des Erlaubnistatbestandes ins Spiel kommt. Genau betrachtet begünstigt § 6 BeschV-RE deshalb gerade keine Menschen mit ausgeprägter Erfahrung, sondern doch wieder nur Absolventinnen

und Absolventen einer Hochschule oder eines anderen tertiären berufsqualifizierende Bildungsprogrammes. So setzt sich der Verordnungsgeber dem Vorwurf eines „Etikettenschwindels“ aus.

Als zielführende Änderung an dem Referentenentwurf wird hier vorgeschlagen, **ausländische Berufsqualifikation und ausgeprägte berufspraktische Erfahrung als alternative Voraussetzungen** auszugestalten. D.h. es sollten entweder eine dem deutschen Berufsabschluss vergleichbare Berufsqualifikation **oder** eine mindestens zweijährige Berufserfahrung genügen. Nur eine solche Neuregelung würde für die Fachkräftesicherung in den deutschen Arbeitsmarkt neue Zielgruppen von Menschen aus Drittstaaten gewinnen.