

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes sowie einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Bundestags-
ausschuss für Inneres und Heimat am 22. Mai 2023

Berlin, 16. Mai 2023

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Abteilung Arbeitsmarkt und Tarifpolitik
Abteilung Berufliche Bildung

EU Transparency Register Nr. 5189667783-94

1. Einleitung

Aktuell können im Handwerk über 250.000 Stellen nicht besetzt werden. Es fehlen nicht nur Fachkräfte, sondern in vielen Gewerken ebenso Arbeitskräfte. Der zunehmende Personalmangel brems nicht nur das Wachstum der Handwerksbetriebe. Er erschwert zudem die dringend erforderliche Transformation der deutschen Wirtschaft hin zur Klimaneutralität.

Um dieser Entwicklung zu begegnen, bedarf es zunächst einer Ausschöpfung des gesamten inländischen Erwerbspersonenpotentials – von Investitionen in Aus- und Weiterbildung über die Steigerung der Beschäftigungsquote von Frauen bis zur Qualifizierung und Aktivierung der in Deutschland lebenden Schutzsuchenden. Diese Maßnahmen werden aber allein aufgrund der demografischen Entwicklung nicht ausreichen, um den aktuellen und erst recht den zukünftigen Bedarf der Wirtschaft und des Handwerks an Arbeits- und Fachkräften zu decken.

Deswegen ist es richtig, dass die Bundesregierung mit dem am 30. November 2022 vom Bundeskabinett verabschiedeten „Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten“ umfassende Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens, der Verwaltungsverfahren und weiterer Maßnahmen zur Erleichterung der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte vorgelegt hat. Nunmehr liegen die auf Grundlage dieser Eckpunkte entwickelten Referentenentwürfe für ein Gesetz und eine Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vor, auf welche sich die nachfolgende Stellungnahme bezieht.

Es ist begrüßenswert, dass die Referentenentwürfe eine Vielzahl neuer oder erweiterter bestehender Aufenthalts- und Zustimmungstitel enthalten, die den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für ausländische Arbeits- und Fachkräfte einschließlich Auszubildender erleichtern. Rechtstechnisch ist es jedoch bedauerlich und eine vertane Chance, dass die Bundesregierung die jetzt in Angriff genommene neuerliche Reform des Zuwanderungsrechts nicht für eine transparente Neukodifizierung aller Regelungen zur Erwerbsmigration in einem eigenständigen Gesetzbuch nutzt, so wie es auch der Nationale Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme zu den Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung vorgeschlagen hat. Denn durch die Hinzufügung zahlreicher zusätzlicher, zum Teil sehr komplexer Regelungen oder Rechtsänderungen wird die ohnehin schon bestehende Komplexität der Zuwanderungsregelungen im Aufenthaltsgesetz und in der Beschäftigungsverordnung in einem Maße gesteigert, dass nur noch Experten diese Regelungen handhaben können. Eine eigenständige Kodifizierung des Zuwanderungsrechts hätte nicht nur die Rechtsanwendung für Unternehmen und Verwaltung deutlich erleichtert, sondern hätte auch eine beträchtliche mediale Signalwirkung für ausländische Zuwanderungsinteressierten entfaltet.

Aus Sicht des Handwerks ist zudem hervorzuheben, dass das Ziel einer deutlichen Steigerung der Zahlen ausländischer Fachkräfte nur dann erreichbar ist, wenn auch kleine und mittlere Unternehmen von den vorgeschlagenen Reformen profitieren werden. Dazu bedarf es nicht nur eines mittelstandsorientierten Rechtsrahmens für die Zuwanderung, sondern ebenso einer Verbesserung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren sowie unterstützender Maßnahmen für kleine Unternehmen im gesamten Zuwanderungsprozess. Zudem sollten bewährte Verfahren zur Validierung von Berufskompetenzen stärker im Zuwanderungsprozess berücksichtigt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf umfasst mehrere Artikel, die das Aufenthaltsgesetz sowie weitere Gesetze und Rechtsverordnungen ändern. Diese Stellungnahme fokussiert sich auf Art. 2 des Gesetzentwurfs sowie auf Art. 2 des Entwurfs für die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Artikel 1 des Gesetzentwurfs betrifft die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1833 über die Bedingungen für die Einreise den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. Diese Rechtsänderungen entfalten für das Handwerk kaum eine praktische Relevanz.

2. Zu Artikel 2 (Weitere Änderungen des Aufenthaltsgesetzes)

■ Nr. 6: Änderungen in § 16d AufenthG (Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen)

Bewertung auf einen Blick

- Klarstellungs- und Verbesserungsbedarf bei der Anerkennungspartnerschaft (Absatz 3a)
- Übertragung der Prüfung des erforderlichen im Ausland anerkannten Berufsabschlusses an eine „einheitliche Stelle“
- + Ausdehnung der Wochenstunden für eine mögliche Nebenbeschäftigung (Absatz 1)
- + Verlängerung der Aufenthaltsdauer von zwei auf drei Jahre (Absatz 3)
- + Einreise und Aufenthalt zur Qualifikationsanalyse (Absatz 6)
- + Aufhebung von Zweckwechselforgaben (Absatz 6 a. F.)

Die Änderungen in § 16d AufenthaltG-E betreffen eine Vielzahl von Sachverhalten. Die nachfolgenden Hinweise betreffen zwei wesentliche Neuerungen:

Hinweise zu den Anerkennungspartnerschaften nach § 16d Absatz 3a:

Anerkennungspartnerschaften sollen ein neues Instrument sein, mit welchem Unternehmen schneller neue Mitarbeiter aus Drittstaaten gewinnen können, indem das obligatorische Berufsamerkennungsverfahren nicht vor der Einreise durchlaufen werden muss, sondern erst im Inland aufgenommen werden kann.

Beschäftigte von Arbeitgebern ohne Tarifbindung dürften die Hauptzielgruppe für eine Nutzung des § 16d Absatz 3a sein, denn im Falle einer Beschäftigung bei Arbeitgebern, die die Gehaltsanforderungen des § 6 Absatz 1 Nr. 2 der künftigen Beschäftigungsverordnung (BeschV-E) einhalten können, ist ein Berufsamerkennungsverfahren nicht länger erforderlich, wenn ausreichende Berufserfahrung nachgewiesen wird. Für Handwerksbetriebe ohne Tarifbindung wird es auch mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsrecht dabei bleiben, dass sie neue Mitarbeitende aus Drittstaaten nur dann gewinnen können, wenn diese zur vollen Anerkennung ihrer Berufsqualifikation geführt werden können.

Nach der Regelung in § 16d Absatz 3a Nr. 3 a) und b) i. V. m. der neuen Regelung des § 2a BeschV-E müssen die Betriebe und die zuwandernden Personen umfangreiche Anforderungen erfüllen und wechselseitige vertragliche Verpflichtungen eingehen, wenn ein Aufenthalt zur Durchführung einer Anerkennungspartnerschaft angestrebt wird.

Es bestehen erhebliche Zweifel in Bezug auf die Praktikabilität, Attraktivität und Umsetzbarkeit dieses Ansatzes:

- Die Verpflichtung der Arbeitgeber, von Anfang an eine qualifizierte Beschäftigung im berufsfachlichen Zusammenhang mit der ausländischen Berufsqualifikation anzubieten und folglich den entsprechenden Facharbeiterlohn zu zahlen, ist aus betrieblicher Sicht nicht nachvollziehbar, solange noch nicht festgestellt worden ist, dass die ausländische Qualifikation mit einem deutschen Berufsabschluss gleichwertig ist.

→ Eine qualifizierte Beschäftigung mit der Verpflichtung zur Entlohnung auf Facharbeiterniveau sollte deshalb erst dann obligatorisch sein, wenn das Berufsanerkenntnisverfahren mit Erfolg abgeschlossen worden ist.

- Arbeitgeber müssen sich von vornherein verpflichten, einen Ausgleich von festgestellten Unterschieden in der Berufsqualifikation zu ermöglichen. Hierzu müssen sie die notwendige Eignung nachweisen (§16d Absatz 3a Satz 1 Nr. 4). In welchen Fällen ein Arbeitgeber für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung als geeignet anzusehen ist, wird im Gesetz nicht festgelegt. In der Gesetzesbegründung wird eine „ausreichende und zeitaktuelle Erfahrung“ des Arbeitgebers mit der beruflichen Ausbildung oder Nachqualifizierung verlangt, die insbesondere durch die Erfassung in der Lehrlingsrolle einer Kammer in den letzten drei Jahren nachgewiesen werden kann. Diese Verengung auf Ausbildungsbetriebe ist problematisch, da sie sowohl junge Unternehmen, die bislang noch nicht in der Ausbildung aktiv waren als vor allem auch solche Unternehmen ausschließt, die in der Vergangenheit trotz aktiver Bemühungen keine Auszubildenden rekrutieren konnten. Von dieser Problematik sind gerade kleine Handwerksbetriebe zunehmend betroffen. Ihre Ausbildungsseignung darf aus diesem Grund nicht an einen Zeitfaktor geknüpft werden.

Die Unbestimmtheit des Eignungsbegriffs birgt zudem die Gefahr einer uneinheitlichen Vollzugspraxis der Ausländerbehörden, die in Unkenntnis der Betriebe nicht selbst in der Lage sind, die Qualifizierungseignung zu bewerten. Hierzu wären vielmehr die für die Berufsbildung zuständigen Stellen nach dem BBiG, insbesondere die Ausbildungsberatenden der Kammern, in der Lage.

→ Es sollte eine eindeutige gesetzliche Regelung zum Nachweis der Qualifizierungseignung getroffen werden. Insbesondere sollte eine positive Einschätzung einer nach dem Berufsbildungsgesetz für die Berufsausbildung zuständigen Stelle als Nachweis der Eignung ausreichen.

- Neben den erforderlichen Nachweisen über eine ausländische Berufsqualifikation und deren staatlicher Anerkennung im Herkunftsland, ist auch die zum Erwerb der Qualifikation erforderliche Ausbildungsdauer nachzuweisen (§ 16 d Absatz 3a Satz 1 Nr.1). Dieselben Fragen sind ebenso im Rahmen des in Deutschland einzuleitenden Anerkennungsverfahrens von den zuständigen Anerkennungsstellen zu klären.

In dem vorliegenden Gesetzentwurf ist noch offengelassen, welche Stelle diese Voraussetzungen im Rahmen der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen überprüfen soll. Es wird lediglich vorgesehen, dass die Ausländerbehörden die Bestätigung einer noch zu benennenden Behörde verlangen können (§ 16 d Absatz 3a Satz 2). Aus dem Anschreiben von BMI und BMAS zur Verbändeanhörung ist zu schließen, dass hier an eine „einheitliche Stelle“ gedacht wird.

Aus Sicht der Handwerkskammern, die für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen für handwerkliche Berufe zuständig sind, ist eine Spaltung der Entscheidungskompetenzen über die gleichen Fachfragen äußerst kritisch zu bewerten. Aus der langjährigen Praxis der Berufsankennung wissen die Handwerkskammern, dass gerade die Klärung der Frage, ob ein Ausbildungsnachweis von einer staatlich anerkannten Stelle stammt, oftmals mit großem Aufwand verbunden ist. Auch die Echtheit von Zeugnisdokumenten kann oft nur durch ein hohes Maß an Erfahrung sicher beurteilt werden. Es besteht die große Gefahr, dass eine angedachte „einheitliche Stelle“ Nachweise im Rahmen des Aufenthaltsrechts anerkennt, die nach der Einreise von der zuständigen Anerkennungsstelle, die sich durch deutlich höhere Sachnähe auszeichnet, nicht für ein Berufsankennungsverfahren zugelassen werden können. Sowohl die Zuwanderungsinteressierten als auch deren Arbeitgeber würden in solchen Fällen nachvollziehbarerweise in hohem Maße von den deutschen Behörden enttäuscht sein. Der Ruf Deutschlands als zuwanderungsfreundliches Land wäre konkret gefährdet.

→ Es wird deshalb dringend dazu geraten, die Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen des §16 d Absatz 3a Satz 1 Nr. 1 Aufenthaltsg - zumindest für die bundesrechtlich geregelten Berufe - unmittelbar in die Hände der zuständigen Anerkennungsstellen nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz bzw. den jeweiligen Fachgesetzen (z. B. der Handwerksordnung) - zu übertragen, um divergierende Behördenentscheidungen über gleiche Sachfragen zu vermeiden.

- Kritisch zu bewerten ist auch, dass die Zustimmung der BA zur Beschäftigung zunächst nur für ein Jahr erteilt werden darf und danach verlängert werden muss.

→ Die Aufenthaltsverlängerung muss bei Betreiben des Anerkennungsverfahrens unbürokratisch ermöglicht werden.

In der Gesamtschau erscheint dieser weitere Aufenthaltstitel äußerst verfahrensaufwändig und wenig transparent in einem bereits überkomplexen Zuwanderungssystem. Es wird bezweifelt, dass über diese Regelung eine größere Zuwanderungsdynamik erzeugt werden kann.

Hinweise zum Aufenthalt zur Qualifikationsanalyse

Die Möglichkeit zur Einreise, um eine Qualifikationsanalyse im Rahmen eines Berufsankennungsverfahrens durchzuführen, wird von den Handwerkskammern als zuständige Anerkennungsstellen für handwerkliche Berufe ausdrücklich begrüßt. In der mehr als zehnjährigen Anerkennungspraxis der Handwerkskammern hat sich gezeigt, dass die Qualifikationsanalyse nach § 14 des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) ein sehr effektives Instrument ist, um Anerkennungsverfahren bei schlechter Dokumentenlage schneller zum Erfolg zu führen. Langwierige und oftmals kostspielige Maßnahmen zur Unterlagenbeschaffung können durch die praktischen Kompetenzfeststellungsverfahren

der Qualifikationsanalyse, wie z. B. durch Arbeitsproben, vermieden und die Berufsankennung somit insgesamt beschleunigt werden.

■ Nr. 10: Änderung des § 18a (Fachkräfte mit Berufsausbildung)

Bewertung auf einen Blick

+ Flexibilisierung der Beschäftigungsmöglichkeit von Fachkräften

Die Möglichkeit, Personen mit anerkannter Berufsqualifikation zu jeder qualifizierten Beschäftigung einzustellen, ist aus Sicht der Unternehmen sehr zu begrüßen, da diese dadurch mehr Freiheit bei der Auswahl von ausländischen Fachkräften erhalten. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Entkoppelung zwischen der Beschäftigung und der anerkannten Berufsqualifikation von Zuwanderern dazu führen kann, dass die in der Fachkräftesäule dennoch obligatorisch geforderte Berufsankennung von Unternehmen und Zuwanderern als bürokratische Hürde wahrgenommen wird.

Insbesondere Handwerksunternehmen, welche zunächst den Aufwand einer Anerkennungspartnerschaft auf sich genommen haben, müssen aufgrund dieser gesetzlichen Regelung befürchten, dass sich ihre Investition in die ausländische Fachkraft nicht auszahlt, weil diese den Betrieb verlässt und in andere Beschäftigungsfelder (z. B. in die Industrie) abwandert.

■ Nr. 20: § 75 (Schaffung einer zentralen Erstansprechstelle)

Bewertung auf einen Blick

+ Ausweitung des allgemeinen zugewanderungsrechtlichen Beratungsangebotes auch für Unternehmen

— Keine KMU-spezifischen Beratungsangebote

Der in § 75 AufenthG niedergelegte Aufgabenkatalog des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) soll um eine zusätzliche "zentrale Erstansprechstelle für die Bearbeitung von Anfragen betreffend die Einreise und Aufenthalt insbesondere zum Zweck der Ausbildung und Erwerbstätigkeit" erweitert werden. Laut Gesetzesbegründung soll dafür das Aufgabenspektrum der bereits vom BAMF getragenen Hotline "Arbeiten und Leben in Deutschland" (ALiD) ausgeweitet werden.

Allerdings ist und wird die Aufgabe dieser Hotline weiterhin beschränkt bleiben auf eine reine Erst- und Verweisberatung und Koordinierung der unterschiedlichen Behörden. Laut Gesetzesbegründung ist eine "Beteiligung an den Verfahrensabläufen individueller (Visa)Verfahren hiermit nicht verbunden". So grundsätzlich begrüßenswert die Ausweitung des Beratungsangebotes des BAMF ist, so dürfte dessen praktischer Nutzen gerade für die kleinen Betriebe des Handwerks und selbst für die Handwerksorganisationen sehr begrenzt sein.

Zielführender wäre insoweit die – vom ZDH seinerzeit im Gesetzgebungsverfahren zum Integrationsgesetz schon geforderte – Schaffung speziell auf die Bedürfnisse von KMU ausgerichteter Anlaufstellen in allen Ausländerbehörden. Enttäuschende Erfahrungen zahlreicher Handwerksbetriebe und Handwerksorganisationen, deren Anfragen bei den

örtlichen Ausländerbehörden rund um die Beschäftigung ausländischer Arbeits- und Fachkräfte oft wochenlang unbeantwortet bleiben, zeigen, wie groß der Bedarf ist, die Ausländerbehörden personell und technisch besser aufzustellen und zu echten Welcome-Center für die ausländischen Arbeits- und Fachkräfte und ebenso zu modernen Dienstleistern für die Unternehmen weiterzuentwickeln.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich aufgrund der geplanten Rechtsänderungen insbesondere die Handwerkskammern und die handwerklichen Fachverbände auf einen erhöhten Beratungsbedarf rund um die Beschäftigung ausländischer Arbeits- und Fachkräfte einstellen müssen. Denn erfahrungsgemäß wenden sich die Betriebe mit ihren Fragen zuerst an die jeweilige Handwerksorganisation vor Ort. Diese müssen bei der Einrichtung und Vorhaltung geeigneter Beratungsstrukturen umfassend unterstützt werden. Darüber hinaus sollten bestehende Unterstützungsstrukturen wie das IQ-Netzwerk ausgebaut und der Aufgabenbereich des Netzwerkes der Willkommenslotsen über die Unterstützung der Integration geflüchteter Menschen hinaus auch auf zuwandernde Arbeits- und Fachkräfte ausgedehnt werden.

■ § 20a (Chancenkarte)

Bewertung auf einen Blick

- **Einfügung einer neuen und komplexen, der Systematik des Aufenthaltsgesetzes widersprechenden Regelung**
- **Aufwändige und bürokratische Umsetzung der Regelung**

In § 20a AufenthG-E soll eine neue Rechtsgrundlage für eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einer Erwerbstätigkeit oder nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen geschaffen werden. Diese "Chancenkarte" soll nur erteilt werden, wenn der Lebensunterhalt gesichert, der Ausländer eine Fachkraft ist oder eine ausreichende Punktzahl (mindestens sechs Punkte) bei der Erfüllung der Merkmale Berufsqualifikation, deutsche Sprachkenntnisse, Altersgrenze von 40 Jahren und einen Deutschlandbezug nach § 20b AufenthG-E erreicht hat.

So migrationspolitisch verlockend dieser an dem kanadischen Vorbild eines Punktesystems angelehnte Vorschlag prima facie klingen mag, so ist und bleibt die Einfügung eines partiellen – nur auf die Arbeitsplatzsuche beschränkten – Punktesystems ein Fremdkörper in der bewährten Systematik des auf ausdifferenzierten Aufenthaltstiteln beruhenden Aufenthaltsgesetzes. Dies zeigt sich bereits darin, dass laut der Gesetzesbegründung mit der Chancenkarte kein eigener Aufenthaltstitel i. S. v. § 4 AufenthG, sondern nur ein Zustimmungstitel geschaffen werden soll.

Neben diesen rechtssystematischen Bedenken ist aus Sicht des Handwerks vor allem die Komplexität der Regelungen über das Punktesystem problematisch. Neben den ausdifferenzierten materiell-rechtlichen Regelungen in § 20a AufenthG-E ist es vor allem die Auflistung der zwölf Fallgestaltungen zum Erwerb von Punkten in § 20b AufenthG-E, die erhebliche bürokratische Folgebelastungen nach sich ziehen werden. So führen die gesetzlich definierten Merkmale laut Gesetzesbegründung zu 1744 Kombinationsmöglichkeiten.

Allein deswegen ist die Aussage in der Gesetzesbegründung kaum nachvollziehbar, wonach “das Punktesystem übersichtlich ausgestaltet wurde, um den Grad der Komplexität der Rechtsanwendung gering zu halten”. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass allein die Prüfung der von den ausländischen Arbeitsplatzsuchenden vorzulegen Nachweise für das Vorliegen bestimmter Merkmale (insbesondere Qualifikations- und Berufserfahrungsnachweise) und deren Gewichtung zu einem erheblichen bürokratischen Zusatzaufwand führen wird. Auch ist nicht zu erwarten, dass diese komplexe Regelung eine Sogwirkung auf ausländische Fachkräfte entwickeln wird, die sich – die Vorteile verschiedener Migrationszielländer abwägend – mit dem Gedanken tragen, eine Erwerbstätigkeit in Deutschland aufzunehmen.

Jedenfalls sollte zumindest die administrative Durchführung der Regelungen zur Chancenkarte nicht bei den ohnehin überlasteten Ausländerämtern, sondern zentralisiert in einer übergeordneten bundesweiten Einrichtung, wie bspw. bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, angesiedelt werden.

3. Zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

■ Artikel 1 Nr. 2 und Artikel 2 Nr. 11: § 26 Abs. 2 (Westbalkan-Regelung)

Bewertung auf einen Blick

✚ Entfristung der Westbalkan-Regelung ist arbeitsmarktpolitisch zielführend

— Keine Regelung zur Ausweitung auf weitere Länder

Die vorgesehene Streichung der derzeitigen Befristung und Kontingentierung auf 25.000 Zustimmungen der Westbalkan-Regelung in § 26 Abs. 2 Satz 1 BeschV bis zum 31. Dezember 2023 ist zu begrüßen. Die Regelung, die zu einem nicht unerheblichen Teil vom Baugewerbe genutzt wird, hat sich migrations- und arbeitsmarktpolitisch bewährt.

Die jetzt in Nr. 11 des Rechtsverordnungsentwurfs vorgesehene Erhöhung der Kontingentierung auf 50.000 Zustimmungen ist ebenfalls zu begrüßen, wenngleich aufgrund des zunehmenden Arbeits- und Fachkräftemangels auf dem deutschen Arbeitsmarkt jegliche Kontingentierung dieser Regelung entfallen sollte. Ebenso sollte bereits die jetzige Reform der Westbalkan-Regelung dafür genutzt werden, eine vorsorgliche Rechtsgrundlage für die diskutierte mögliche Ausweitung auf weitere Länder zu schaffen, um dieses Instrument migrations- und arbeitsmarktpolitisch flexibel einsetzen zu können.

Jedenfalls ist das Auswärtige Amt aufgefordert, endlich ausreichende Kapazitäten in den Visastellen der deutschen Auslandsvertretungen vor Ort zu schaffen und damit den bestehenden Flaschenhals für eine zügige Zuwanderung aus diesen Ländern zu beseitigen.

■ Nr. 3: § 2a (Anerkennungspartnerschaften)

Bewertung auf einen Blick

- Der auf „Berufsgruppen“ bezogene „berufsfachliche Zusammenhang“ der Qualifikation der Zuwandernden mit der inländischen Beschäftigung führt zu praktischen Schwierigkeiten im Anerkennungsverfahren und bei der betrieblichen Anpassungsqualifizierung.

Die Vorschrift regelt die Voraussetzungen für die Zustimmung der BA zu Beschäftigungsverhältnissen auf Basis von Anerkennungspartnerschaften nach § 16d Abs. 3a AufenthG-E. Es wird ein „berufsfachlicher Zusammenhang“ zwischen der ausgeübten Tätigkeit und einer der ausländischen Berufsqualifikation zugeordneten „Berufsgruppe“ verlangt.

Der Berufsgruppenbegriff ist gesetzlich nicht definiert. Aus der Begründung der Verordnung und dem dort aufgeführten Beispiel wird jedoch deutlich, dass hier nur ein sehr loser Zusammenhang gefordert werden soll. So wird in der Verordnungsbegründung angenommen, dass eine Qualifikation als „Bäcker“ sowohl im berufsfachlichen Zusammenhang mit Tätigkeiten der handwerklichen Produktionsberufe „Bäcker“ und „Konditor“, aber auch mit Tätigkeiten des Verkaufsberufs „Bäckereifachverkäufer“ stehen könne. Ein Blick in das Verzeichnis der Klassifikation der Berufe (KldB), das der BA-Statistik zugrunde liegt (<https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/Berufe/klassifikation-berufe-kldb-2010.html>), lässt erkennen, dass sich eine Nähebeziehung zwischen diesen Berufen kaum begründen lässt, da diese schon auf der obersten Ebene der KldB (Ebene der „Berufssektoren“) unterschiedlich verortet sind.

Ein derartig beliebiger Zusammenhang zwischen der Berufsqualifikation und der Tätigkeit kann für den Erfolg der Anerkennungspartnerschaft große Risiken bergen. Wenn z. B. – wie in der Begründung der Verordnung vorgesehen – ein Beschäftigung als Fachverkäufer im Lebensmittelhandwerk erfolgt, das Anerkennungsverfahren jedoch wegen der Inhalte der ausländischen Ausbildung auf den Beruf des Konditors ausgerichtet werden muss, wäre es nicht möglich, im Anerkennungsverfahren festgestellte Qualifikationsdefizite im Rahmen der Beschäftigung zu schließen, denn die Tätigkeiten von Verkaufspersonal in einer Bäckerei sind nicht geeignet, um Kompetenzen im produzierenden Konditor-Handwerk zu vermitteln. Arbeitgeber müssten deshalb bei fehlender Passung zwischen Beschäftigungstätigkeit und Referenzberuf für das Anerkennungsverfahren zwingend darüber informiert werden, dass die im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft zu gewährleistende Qualifizierung nicht unmittelbar im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses erfolgen kann. Dies wird zu großem Unverständnis der Betroffenen führen und Anerkennungsstellen werden wie oftmals in der Vergangenheit – zu Unrecht – in die Kritik geraten, weil das Berufsankennungsrecht und das Aufenthaltsrecht nicht sinnvoll aufeinander abgestimmt sind.

- Aus diesem Grund wird dringend empfohlen, die Beschäftigungszustimmung nur nach Rücksprache mit der zuständigen Anerkennungsstelle und nach Festlegung des Referenzberufs für ein Berufsankennungsverfahren zu erteilen. Die Beschäftigungstätigkeit muss vom Berufsprofil des Referenzberufs im Anerkennungsverfahren abgedeckt sein.

■ Nr. 4: § 6 (Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung)

Bewertung auf einen Blick

✚ Absenkung der Gehaltsschwelle / Abweichungsmöglichkeit bei Tarifbindung

— Keine Konsistenz der Regelung

Die Vorschrift regelt unter welchen Voraussetzungen die Zustimmung zu einer qualifizierten Beschäftigung – unabhängig von einer formalen Fachkraftqualifikation – erteilt werden kann. Es handelt sich im Rahmen der Weiterentwicklung der Erwerbsmigration um eine Öffnung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen, die aufgrund ihres ausländischen Abschlusses in ihren Herkunftsländern als „Fachkraft“ gelten und die zudem über ein besonderes Maß an Berufserfahrung verfügen. Die Voraussetzungen in § 6 BeschV-E sind restriktiv gefasst: Es werden eine einschlägige Berufserfahrung, eine Beschäftigungsvergütung auf Mindestniveau und eine im Ausland staatlich anerkannte Berufsqualifikation auf Basis einer mindestens zweijährigen Ausbildung gefordert.

Die fachliche Qualifizierung der Beschäftigten ist im Handwerk von herausragender Bedeutung, weswegen die Zuwanderung von Fachkräften mit anerkannten Abschlüssen für das Handwerk im Vordergrund steht. In vielen Gewerken des Handwerks besteht jedoch nicht nur ein spürbarer Mangel an Fachkräften, sondern zunehmend auch an Arbeitskräften. Für die Betriebspraxis sind in diesen Fällen bei der Personalrekrutierung die vorhandenen berufspraktischen Fertigkeiten oftmals wichtiger als das Vorhandensein und der Nachweis formaler Berufsabschlüsse. Um diesem Bedürfnis aus den Betrieben Rechnung zu tragen, wird die branchenübergreifende Öffnung des § 6 BeschV-E, der bisher nur für Menschen aus der IT-Branche nutzbar war, für richtig gehalten.

Fraglich ist jedoch aus Sicht des Handwerks, ob der zusätzlich zur Berufserfahrung geforderte Nachweis eines im Herkunftsland anerkannten, auf einer mindestens zweijährigen Ausbildung beruhenden Berufsabschlusses, als zwingende Bedingung für die Nutzung dieses neuen Aufenthaltstitels verlangt werden muss. Durch diese Restriktion wird das Zuwandererpotenzial stark beschränkt (s. hierzu auch den Ergänzungsvorschlag unter 4.3.).

Sinn und Zweck dieser Regelung bleiben jedenfalls unklar, denn zwischen der Berufsqualifikation aus dem Herkunftsland und der Beschäftigung in Deutschland wird kein Zusammenhang gefordert. Ein solcher muss lediglich zwischen der nachzuweisenden Berufserfahrung und der Beschäftigung bestehen. Insofern wäre es mit Blick auf die Sicherstellung ausreichender Kompetenzen der Ausländer für die jeweilige Beschäftigung naheliegender gewesen, anstelle eines beliebigen Berufsabschlusses aus dem Ausland mehr Berufserfahrung für die in Deutschland angestrebte Beschäftigung zu verlangen. Dies würde auch dem Eindruck verringern, dass Zuwanderer ohne formal anerkannte Qualifikation in Bezug auf ihre Entlohnung in Deutschland (Mindestgehalt bzw. Tariflohn als Fachkraft) gegenüber Inländern ohne Berufsabschluss privilegiert werden.

Zur praktischen Umsetzung des § 6 BeschV-E bedarf es eines unbürokratischen und schnellen Verfahrens zur Prüfung der Nachweise über die Berufserfahrung, der Identifikation des dazu passenden Beschäftigungsberufs und zur Feststellung, dass der ausländische Abschluss im Herkunftsland staatlich anerkannt ist. Der ZDH weist darauf hin, dass

weder aus dem Gesetz noch aus der Begründung hervorgeht, wie der Nachweis der Berufserfahrung zu führen ist und welche Anforderungen an diese (z. B. erworben in Voll- oder in Teilzeit) gestellt werden. Diese Fragen sollten durch bundesweit koordinierte Umsetzungsrichtlinien von allen Ausländerbehörden einheitlich beantwortet werden.

Da die Frage der staatlichen Anerkennung des ausländischen Abschlusses auch für ein zwar nicht obligatorisches, aber mögliches in Deutschland angestrebtes Anerkennungsverfahren von Bedeutung sind, sollten diese Feststellungen von der im Verordnungsentwurf noch nicht genannten Behörde zumindest in Abstimmung mit der jeweils zuständigen Anerkennungsstelle getroffen werden. Anderenfalls droht die Gefahr, dass unterschiedliche Behörden divergierende Entscheidungen treffen (vgl. Ausführungen zu § 16d Abs. 3a AufenthG-E).

Vorhandene Wissensmanagementsysteme, wie das BQ-Portal und die Datenbank der ZAB, könnten von den Anerkennungsstellen genutzt werden, um die Überprüfung der formalen Anforderungen an die ausländischen Abschlüsse zu erleichtern. Durch eine dauerhafte Förderung dieser Wissenssysteme können der Bund und die Länder aktiv zu Verfahrensbeschleunigung im Zuwanderungsprozess beitragen.

→ Als Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung wird eine dauerhafte Förderung des BQ-Portals durch den Bund empfohlen.

Grundsätzlich zu begrüßen ist, dass die Gehaltsschwelle in § 6 BeschV-E auf 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung festgesetzt werden soll (das entspricht 3.037,50 Euro im Beitragsgebiet Ost und 3.172,50 Euro im Beitragsgebiet West). Diese Werte liegen zwar deutlich unter der Schwelle von derzeit 60 Prozent in § 6 BeschV, dürften aber für viele Handwerksbetriebe dennoch eine erhebliche Beschäftigungshürde darstellen.

Deswegen begrüßt das Handwerk die vorgesehene konditionierte Möglichkeit, von der Gehaltsschwelle abweichen zu können. Der jetzige Vorschlag, diese Abweichungsmöglichkeit auf tarifgebundene Arbeitgeber zu beschränken, ist zumindest vom Ansatz her geeignet, einen Anreiz für eine Stärkung der Tarifbindung zu setzen. Da aber durch das Erfordernis einer unmittelbaren Tarifbindung nach § 3 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz nur einem Arbeitgeberverband angehörende Arbeitgeber in den Genuss dieser Regelung kämen, ist zu bedenken, dass auch jene Arbeitgeber, die nicht Mitglied eines Arbeitgeberverbands sind, sich aber durch Bezugnahmeklauseln in ihren Arbeitsverträgen auf einschlägige Tarifverträge ebenfalls arbeitsrechtlich zu deren Einhaltung verpflichten, ausgenommen werden.

Zur Gewährleistung des in der Begründung ausgeführten Normzwecks, wonach der zu beschäftigende Drittstaatsangehörige vor "unangemessenen Arbeitsbedingungen hinreichend zu schützen" sei, ist die vorgesehene Begrenzung der Abweichungsmöglichkeit auf formal tarifgebundene Arbeitgeber nicht zwingend – dies umso mehr, als die Bundesagentur für Arbeit bei der Zustimmung zu diesem Aufenthaltstitel ohnehin vorab die Einhaltung angemessener und vergleichbarer Arbeitsbedingungen zu prüfen hat.

Aus diesen Erwägungen heraus wäre es wünschenswert, wenn zumindest in der Verordnungsbegründung klargestellt würde, dass auch eine mittelbare Tarifgebundenheit über Bezugnahmeklauseln in Arbeitsverträgen das Erfordernis der Tarifgebundenheit im Sinne der Regelung in § 6 Abs. 1 BeschV-E erfüllt.

■ Nr. 9: § 15d (Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung)

Bewertung auf einen Blick

- + Weiteres Flexibilisierungsinstrument zur kurzzeitigen Beschäftigung von Arbeitskräften
- Nutzungsmöglichkeit auch für Handwerksbranchen

In § 15d BeschV-E wird ein neuer Zustimmungstatbestand der Bundesagentur für Arbeit zur kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung in die Beschäftigungsverordnung eingefügt. Danach kann die Bundesagentur für Arbeit in Ergänzung der bestehenden Regelungen für die Beschäftigung ausländische Saisonarbeitskräfte für bestimmte Branchen Kontingente für die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen für eine maximale Beschäftigungsdauer von sechs innerhalb von zwölf Monaten festlegen.

Bei der Nutzung dieser grundsätzlich sinnvollen Regelung sollte die Bundesagentur für Arbeit neben den klassischen Saisonbranchen der Landwirtschaft und des Hotel- und Gaststättengewerbes auch jene Handwerksbranchen berücksichtigen, die ebenfalls einen Bedarf an saisonalen Arbeitskräften haben, wie bspw. das Baugewerbe, die Lebensmittelhandwerke oder mittelständische Brauereien.

Zur Sicherstellung guter Beschäftigungsbedingungen ist das Erfordernis in § 15d Abs. 2 BeschV-E zu begrüßen, wonach eine Beschäftigung auf der Grundlage dieser Regelung nur bei tarifgebundenen Arbeitgebern erfolgen kann, die gemäß § 3 Abs. TVG tarifgebunden oder nach § 5 TVG in den Anwendungsbereich eines allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag fallen.

Es sollte aber sichergestellt werden, dass über diese Regelung gefundene Arbeitskräfte bei der Erfüllung der Voraussetzungen für andere Aufenthaltstitel problemlos in dauerhafte Aufenthaltstitel wechseln können.

4. Was fehlt im Gesetzentwurf?

4.1. Durchgreifende Beschleunigung der Verwaltungsverfahren

Das beste Gesetz nützt nichts, wenn es nicht gut vollzogen wird. Im Rahmen des ZDH zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit 2020 bis Ende 2023 durchgeführten Pilotprojekts „Handwerk bietet Zukunft“ (HabiZu) zur Gewinnung von Fachkräften aus Bosnien-Herzegowina, aber auch in zahlreichen weiteren Zuwanderungsprojekten der Handwerksorganisation, hat das Handwerk die Erfahrung gemacht, dass weniger die zugewanderungsrechtlichen Rahmenbedingungen, sondern deren unzureichende Umsetzung durch die beteiligten Behörden ein Haupthindernis für eine gelingende Zuwanderung nach Deutschland ist. Dies beginnt bei der schleppenden Visabearbeitung in vielen deutschen Auslandsvertretungen und reicht bis zu den oft überlasteten Ausländerbehörden im Inland. Im Ergebnis werden gesetzliche Regelungen, die eine zügige Durchführung des Zuwanderungsverfahrens sicherstellen sollen, wie das beschleunigte Fachkräfteverfahren in § 81a AufenthG, oftmals nicht adäquat umgesetzt.

Die in den vorliegenden Referentenentwürfen geplanten Maßnahmen zur Straffung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren, wie bspw. der Wegfall einiger Zustimmungserfordernisse der Bundesagentur für Arbeit, sind nicht ausreichend. Zusätzlich muss zur Beschleunigung der Visaerteilung die Aufgabenverteilung zwischen den Visastellen und dem Amt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) ebenso verbessert werden wie das Schnittstellenmanagement zwischen dem Ausländerzentralregister (AZR) und den Ausländerbehörden. Dabei muss eine verbesserte technische Ausstattung und einer weiteren Digitalisierung der Verwaltungsprozesse prioritär angegangen werden. Ein bloßer weiterer Personalaufbau in den Behörden wird hingegen bestehende Ineffizienzen nicht beseitigen, sondern eher perpetuieren.

4.2. Sprachförderung

Hinreichende deutsche Sprachkenntnisse ausländischer Fachkräfte sind gerade für Handwerksbetriebe, in denen sowohl innerbetrieblich als auch mit Kunden regelmäßig nur deutsch gesprochen wird, von besonderer Bedeutung. Auch für die oftmals erforderliche Teilnahme ausländischer Fachkräfte an Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb oder in den Bildungszentren des Handwerks bedarf es hinreichender Deutschkenntnisse in Wort und Schrift.

Die deutsche Sprache ist und bleibt aufgrund ihrer geringen weltweiten Verbreitung und der Komplexität ihres Erlernens weiterhin ein Hauptgrund für die relativ geringe Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nach Deutschland. So gut die Arbeit der Goethe-Institute in vielen Ländern ist, so stellt die Finanzierung der Sprachkurse sowohl die an ausländischen Fachkräften interessierten Handwerksbetriebe als auch die zumeist nur beruflich qualifizierten Zuwanderer vor erhebliche Schwierigkeiten. Zumindest für solche ausländischen Fachkräfte, die aufgrund eines Arbeitsvertrages eine konkrete Beschäftigungsperspektive in kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland haben, sollte eine finanzielle Unterstützung des Besuchs von Deutschsprachkursen vorgesehen werden.

Das Handwerk erwartet, dass die Frage der Deutschsprachförderung im weiteren Rechtsetzungsverfahren aufgegriffen und zielführende Maßnahmen zur Verbesserung der Angebote im In- und Ausland ergriffen werden.

4.3. Aufenthalt für Personen mit validierter Berufserfahrung ermöglichen

Das bestehende Aufenthaltsrecht sieht für Drittstaatsangehörige ohne formalen Berufsabschluss derzeit keine Möglichkeiten zum Erwerb eines Aufenthaltstitels zur Beschäftigung vor. Auch der vorliegende Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung nimmt dieses Potenzial nicht in den Blick: Menschen, die in ihrer Heimat keinen staatlich anerkannten Abschluss auf Grundlage einer mindestens zweijährigen Ausbildung erworben haben, werden in keiner der drei Säulen der Erwerbsmigration (Fachkraftsäule, Erfahrungssäule, Potenzialsäule) abgebildet.

Sowohl aus Zuwanderungsprojekten des Handwerks als auch aus der Anerkennungsberatung der Handwerkskammern ist bekannt, dass die Berufsbildungsstrukturen in vielen Nicht-EU-Staaten keine mehrjährigen Ausbildungsgänge vorsehen. Handwerkliche Berufskompetenzen werden in zahlreichen Drittstaaten über non-formale, nicht-staatliche Bildungsanbieter oder ausschließlich in der betrieblichen Praxis erworben. Deutsche Handwerksbetriebe machen zum Teil jedoch sehr positive Erfahrungen mit ausländischen Handwerkern, die keine formale Ausbildung genossen haben (z.B. in den Hochwassergebieten in Rheinland-Pfalz, wo derzeit Sonderregelungen für die Ausländerbeschäftigung gelten) und würden dieses Potenzial – neben Fachkräften mit anerkannten bzw. anerkennungsfähigen Abschlüssen – gerne dauerhaft erschließen.

Um sicherzustellen, dass Menschen ohne formale Berufsabschlüsse aus dem Ausland über ausreichende Berufskompetenzen verfügen und um eine unkontrollierte Zuwanderung zu verhindern, müssten die jeweiligen Kompetenzen verlässlich festgestellt werden. Das in dem vom BMBF geförderten Projekt Valikom (www.valikom.de) von Kammern eingesetzte Validierungsverfahren wäre zu einer derartigen Kompetenzfeststellung äußerst geeignet: Es ermöglicht die Bewertung und Zertifizierung von non-formal und informell erworbenen Berufskompetenzen am Maßstab der anerkannten Ausbildungsberufe in einem von Kammern verantworteten, standardisierten Verfahren.

→ Der ZDH regt an, die im Projekt ValiKom bewährten Verfahren und Strukturen zügig gesetzlich zu verankern und auf dieser Basis zeitnah Zuwanderungsmöglichkeiten für Menschen mit validierter Berufserfahrung zu schaffen. Die konkreten Voraussetzungen für eine Zuwanderung auf Grundlage von validierter Berufserfahrung und die Rahmenbedingungen für die praktische Umsetzung entsprechender Verfahren müssen im Vorfeld eines Regelungsvorhabens insbesondere mit den betroffenen Kammerorganisationen abgestimmt werden.

4.4. Mitteilungspflicht bei Beschäftigungsbeendigung

Die aktuelle Regelung in § 4a Abs. 5 Satz 3 Nr. 3 AufenthG sieht vor, dass der Arbeitgeber der zuständigen Ausländerbehörde innerhalb von vier Wochen mitteilen muss, wenn die Beschäftigung, auf deren Basis ein Aufenthaltstitel erteilt wurde, vorzeitig beendet wird.

Die daraus resultierende bürokratische Belastung der Unternehmen könnte vermieden werden, wenn die Mitteilungspflicht durch die gesetzliche Normierung eines Datenaustausches zwischen Sozialversicherung und Ausländerbehörde ersetzt würde. Wenn eine Abmeldung des Arbeitnehmers erfolgt, sollte die Ausländerbehörde automatisch von der Sozialversicherung informiert werden. Eine gesonderte Mitteilungspflicht durch den Arbeitgeber wäre dann entbehrlich.

4.5. Aufenthalt zum Zwecke der Ausbildungsplatzsuche

Die in § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG genannten Kriterien „Abschluss einer deutschen Auslandsschule“ bzw. „deutsche Hochschulzugangsberechtigung“ sind in Hinblick auf

ausländische Ausbildungsplatzsuchende überzogen und realitätsfremd. Die Absolventen deutscher Auslandsschulen gehören in der Regel zu den Bildungseliten ihres Landes. Es ist unrealistisch davon auszugehen, dass diese sich in Deutschland um eine Berufsausbildung in einem handwerklichen Beruf bemühen werden. Das Kriterium führt daher im Ergebnis dazu, dass der deutsche Ausbildungsmarkt für interessierte Ausbildungsplatzbewerber aus Drittstaaten verschlossen bleiben würde. Auch der Inhaber einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung würde wohl eher die Möglichkeit der Aufnahme eines Studiums in Deutschland nutzen, anstatt sich für eine Berufsausbildung zu entscheiden. Faktisch läuft damit die Regelung in § 17 AufenthG in Hinblick auf die gewünschte Rekrutierung ausländischer Fachkräfte über die Möglichkeit einer Berufsausbildung ins Leere.

Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, warum ein Ausländer, der einen Ausbildungsplatz sucht, nach der Regelung in § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG über gute deutsche Sprachkenntnisse verfügen muss, während Ausländer, die einen Studienplatz suchen, über die „sprachlichen Voraussetzungen zur Aufnahme eines Studiums“ gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG verfügen müssen. Die gewählte Formulierung erweckt den Eindruck, dass das vom potentiellen Auszubildenden geforderte Sprachniveau höher sein muss als das des potentiellen Studenten, was angesichts der zu vermittelnden Kenntnisse nicht nachvollziehbar ist. Aus Sicht des Handwerks reichen hier Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 (ausreichende Sprachkenntnisse) aus, zumal gerade jüngere Menschen, die über die Regelung angesprochen werden, sehr schnell in der Lage sein werden, auch ein höheres Sprachniveau zu erreichen.

Schließlich ist nicht nachvollziehbar, warum die Aufenthaltserlaubnis für die Suche nach einem Ausbildungsplatz auf sechs Monate gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 beschränkt wird, während gemäß § 17 Abs. 2 AufenthG potentiellen Studenten hierfür eine Aufenthaltserlaubnis für bis zu neun Monate eingeräumt werden kann. In der Regel ist vielmehr davon auszugehen, dass die Suche nach einem Ausbildungsplatz mehr Zeit in Anspruch nehmen wird als die Suche nach einem Studienplatz, sodass hier zumindest gleiche Zeiträume, eher jedoch für die Suche nach einem Ausbildungsplatz ein längerer Zeitraum als die vorgesehenen sechs Monate eingeräumt werden sollte.

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

www.zdh.de